

ISSN ELETRÔNICO: 1982-5269
ISSN IMPRESSO (ATÉ 2018): 2236-479X



REVISTA DE CIÊNCIA POLÍTICA

<https://seer.ufrgs.br/debates>
revistadebates@ufrgs.br

REVISTA DEBATES

ISSN 1982-5229

Revista editada pelo Núcleo de Pesquisa Sobre a América Latina (NUPESAL) em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, como objetivo de constituir um espaço de debate e confronto sobre questões contemporâneas no âmbito das Ciências Humanas / Ciência Política, abordadas sob uma multiplicidade de perspectivas.

Ano 18, n1, jan/abr 2024, Porto Alegre, NUPESAL/UFRGS.

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Reitor: Carlos André Bulhões Mendes

Vice-Reitora: Patrícia Helena Lucas Pranke

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Diretor: Hélio Ricardo do Couto Alves

Vice-Diretor: Alex Niche Teixeira

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Coordenador: Rodrigo Stumpf González

Coordenadora-Substituta: Silvana Karuse

NUPESAL

Coordenador: Marcello Baquero

Editor

Rodrigo Stumpf González, UFRGS

Editor Emérito

Marcello Baquero, UFRGS, Brasil

Editores Assistentes

Jennifer Azambuja de Moraes, UFRGS, Brasil

Comissão Editorial Executiva

Rodrigo Stumpf González, UFRGS

Marcello Baquero, UFRGS, Brasil

Henrique Carlos de Oliveira de Castro, UFRGS

Conselho Editorial

Aaron Schneider, University of Denver, Estados Unidos da América

Adriana Chiroleu, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Adriano Codato, UFPR, Brasil

Alfredo Ramos Jiménez, Universidad de Los Andes, Venezuela

Arnold Sales, Université de Montréal, Canadá

Grécia

Benjamin Goldfrank, Seton Hall University, Estados Unidos da América

Carlos Mello Moyano, IMUR, Uruguai

Eduardo Vizer, Universidad de Buenos Aires

Gabriel Eduardo Vitullo, UFRN, Brasil

José Álvaro Moisés, USP, Brasil

Julian Borba, UFSC, Brasil

Luca Andriani, Birkbeck University of London

Manuel Alcántara, Universidad de Salamanca, Espanha

Maria Tereza Sirvent, Universidade de Buenos Aires, Argentina

Mario Fuks, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Miguel Angel López Varas, Universidad de Chile, Chile

Patrício Valdivieso, Universidad de los Lagos, Chile

Rafael Antônio Duarte Villa, USP, Brasil

Rosana Katia Nazzari, UNIOESTE, Brasil

Vicente Palermo, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Revista eletrônica, de acesso aberto, disponível em: www.seer.ufrgs.br/debates e em suas bases indexadoras.

NUPESAL | PPG Ciência Política | UFRGS

E-mail: revistadebates@ufrgs.br

Publicação quadrimestral / Triannual publication

© 2024, NUPESAL/UFRGS

Versão digital disponível em:

SEER UFRGS: <http://www.seer.ufrgs.br/debates>

Portal de Periódicos da UFRGS: <http://www.periodicos.ufrgs.br/>

Indexadores:

Latindex

Sumarios de Revistas Brasileiras

DOAJ - Directory of Open Access Journals

Worldwide Political Science Abstracts

Google Academic

Diadorim

LatinRev

Oasisbr

LA Referencia

RCAAP

Apoio:



DEBATES de NUPESAL | UFRGS está licenciada com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional.

Baseado no trabalho disponível em www.seer.ufrgs.br/debates.

Podem estar disponíveis autorizações adicionais às concedidas no âmbito desta licença em

www.seer.ufrgs.br/debates.

2024, NUPESAL | UFRGS

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

7

DOSSIÊ

Desafios para os ODS até 2030: uma análise a partir da política de assistência social para a população em situação de rua da cidade de São Paulo

SDG challenges by 2030: an analysis based on the social assistance policy for the homeless population in the city of São Paulo

Diego Borges Cordeiro

12

La nueva gobernanza para las nuevas democracias o gobernanza democrática: el desarrollo regional integral y la cuarta hélice como elementos claves

The new governance for new democracies or democratic governance: integral regional development and the fourth helix as key elements

Manuel-Ángel Rodríguez-Edeza & Alma Mayrén Martínez Pérez

33

Jóvenes en conflicto con la ley. Un reto para la democracia y la gobernanza en México

Young people in conflict with the law. A challenge for democracy and governance in Mexico

Felipe Palacios Lozano & Citlalli Alicia Murillo Martínez

54

Habitabilidad y calidad de vida en las 32 entidades de México

Habitability and quality of life in the 32 entities of Mexico

María de los Angeles Romero-Espinoza & Yajayra Consuelo Preciado Gómez

71

ARTIGOS LIVRES

Quando um partido sai de cena: o caso do PSDB

When a party leaves the scene: the case of PSDB

Marcus Corrêa Rodrigues & Maria do Socorro Sousa Braga

94

De volta ao lulismo: avaliação pessoal e classes sociais

Back to lulismo: personal approval and social classes

Gustavo César M. Ribeiro

111

Políticas de memória e governos de direita no Cone Sul: um panorama sobre os governos Macri, Piñera, Bolsonaro e Lacalle Pou

Politics of memory and right-wing governments in the Southern Cone: an overview of the Macri, Piñera, Bolsonaro and Lacalle Pou governments

Agustina Martiarena, Filipe Botelho Soares Dutra Fernandes, Rafael Alexandre
Silveira & Carlos Artur Gallo

131

O desenvolvimento do conceito de pessoa com deficiência no Brasil

The development of the concept of person with disabilities in Brazil

Hemerson Luiz Pase, Márcia Leite Borges, Everton Rodrigo dos Santos & Ana Paula
Dupuy Patella

154

APRESENTAÇÃO

**POLÍTICAS PÚBLICAS,
GOVERNANÇA E
VALORES NO ÂMBITO
DOS OBJETIVOS DE
DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DA
AGENDA 2030**

Organizadores:

José Daniel Sousa Oliva

Universidad Veracruzana

Darío Fabián González Hernández

Universidad Veracruzana

Danú Fabre Platas

Universidad Veracruzana

Henrique Carlos de Oliveira de Castro

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

El objetivo de este dossier es profundizar en el entendimiento del uso de los valores, creencias y actitudes de la sociedad para la formulación de políticas públicas a través de esquemas de gobernanza en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) planteados en la Agenda 2030. Lo anterior implica conocer en qué medida el análisis del sistema de creencias puede ayudar a identificar el “valor público” que legitime la toma de decisiones entre las diferentes redes de actores que intervienen en los diversos problemas públicos.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible supone un nuevo paradigma para las políticas públicas, el cual se caracteriza por una planificación desde lo local, con miras de largo plazo y con un enfoque de derechos humanos y sostenibilidad de los recursos naturales. La principal lección que dejó el modelo predecesor, los Objetivos del Milenio (2000-2015), fue que los problemas públicos deben identificarse desde lo local y con la participación de todos los involucrados, contrario a la mirada global. Sin embargo, recargar las expectativas en los gobiernos locales ha generado nuevos desafíos que, como lo ha señalado la ONU, pondrían en riesgo el cumplimiento con las metas y los 17 objetivos globales de este modelo de desarrollo.

La implementación de la Agenda 2030 debe nutrirse de los paradigmas anteriores: la Nueva Gestión Pública (NGP) y la Gobernanza. Esto implica, por un lado, dotar a funcionarios públicos de los gobiernos locales de una serie de competencias técnicas y analíticas para la planificación, elaboración de diagnósticos (PNUD, 2024), la identificación de valor público (BOJANG, 2021; MOORE, 1997), la evaluación de las políticas públicas (MENELEY, 2020) y la innovación institucional (MOORE y HARTLEY, 2010). Por otro, que la toma de decisiones y la implementación de acciones deben establecerse con el consenso y la participación de un conjunto de actores en el nivel local, los cuales son interdependientes y deben ser guiados y coordinados por los propios gobiernos locales. Y en el mismo sentido, las políticas públicas deben ser un reflejo de la cultura política, es decir, que los resultados y la forma de entregar éstos deben ser congruentes con los valores, creencias y actitudes de la ciudadanía en relación con la política y al sistema político.

De acuerdo con la literatura más reciente sobre políticas públicas y Agenda 2030 (SADIQ et al., 2023; MASUDA et al., 2022; OOSTERHOF, 2018; PALERMO et al., 2020; STEPHENSON, 2017), uno de los principales requisitos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 es generar políticas públicas bajo un modelo de gobernanza local, esto es, una interacción de las redes de actores con los gobiernos para la solución de las problemáticas sociales.

Como señalan Masuda et al. (2022), además de “localizar” los problemas públicos, es decir, identificar problemas desde el nivel local como recomienda el PNUD, es necesario una alianza de multi-stakeholders. Para Gustafsson y Mignon (2020) y Palermo et al. (2020), los gobiernos locales son reconocidos por estar en una importante posición para implementar una estrategia de intermediación para la localización de una agenda global.

En ese sentido, lo esperado es que los gobiernos locales lideren el proceso para alcanzar los ODS mediante la identificación de necesidades locales, recursos, el

desarrollo de alianzas con las partes interesadas y la implementación de políticas y proyectos apropiados (MASUDA et al., 2022). Sin embargo, el informe del Programa de la Naciones Unidas sobre el Desarrollo Humano Municipal (PNUD, 2022) evidencia que los gobiernos locales tienen un déficit en sus capacidades intrínsecas y contextuales para sacar adelante esta tarea, y que, por tanto, en la medida que los funcionarios locales aumenten sus capacidades, los países tendrán mayores posibilidades de impactar en los ODS de la Agenda 2030.

Otro de los desafíos es que si bien el Índice de Desarrollo Humano (IDH) ha mejorado en América Latina y el Caribe en la última medición de las Naciones Unidas (2024), aún no recupera los niveles pre-pandemia COVID-19. Adicionalmente, el progreso en el desarrollo humano ha sido desigual, lento e incompleto. El informe concluye que la creciente desigualdad, la pérdida de confianza en las instituciones y la alta polarización política en la región disminuye la capacidad de los actores para emprender una gobernanza que permita alcanzar los objetivos globales. Es decir, algunos cambios en la cultura política, como la insatisfacción por la democracia y la creciente preferencia por gobiernos militares o el incremento de otros valores autoritarios, como lo reflejan las encuestas de World Values Survey, Latinobarómetro, serían obstáculos para el desarrollo.

En ese sentido, el contenido del dossier retoma algunos problemas públicos de América Latina en el nivel local y se analizan desde una perspectiva de derechos humanos y sostenibilidad, reflexionando, desde diversas disciplinas y metodologías, cómo contribuir desde lo local a una agenda internacional más general. El dossier inicia con el artículo “Desafios para os ODS até 2030: uma análise a partir da política de assistência social para a população em situação de rua da cidade de São Paulo”, del autor Diego Borges Cordeiro, que aborda uno de los problemas públicos locales que tiene Brasil con relación a la pobreza y la desigualdad: el alarmante incremento de personas en situación de calle, planteando que, al atender esta problemática desde lo local, se contribuiría directamente al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible “1. fin de la pobreza”, “2. hambre cero”, “10. reducción de las desigualdades” y “11. ciudades y comunidades sostenibles”, pero a la vez indirectamente con “3. salud y bienestar” y “4. educación de calidad”.

El segundo artículo, “La nueva gobernanza para las nuevas democracias o gobernanza democrática: el desarrollo regional integral y la cuarta hélice como elementos claves”, de Manuel Ángel Rodríguez Edeza y Alma Mayrén Martínez, también en la línea de pensamiento respecto a que los problemas deben identificarse de forma local y, a partir de ahí, contribuir con la agenda global, propone una nueva forma de gestionar en gobernanza poniendo énfasis en la interacción del Estado, la sociedad, la economía y la academia, mediante un desarrollo regional basado en capacidades locales.

El artículo “Jóvenes en conflicto con la ley. Un reto para la democracia y la gobernanza en México”, de los autores Felipe Lozano y Citlalli Alicia Murillo Martínez, abordan las problemáticas de violencia y juventud a partir del objetivo de desarrollo sostenible 16 “paz, justicia e instituciones sólidas” de la Agenda 2030. Los autores discuten lo anterior desde un marco conceptual de democracia y gobernabilidad.

Para finalizar la sección de dossier, en “Habitabilidad y calidad de vida en las 32 entidades de México”, de María de los Ángeles Romero-Espinoza y Yajayra Consuelo Preciado Gómez, se analizan las condiciones de habitabilidad y calidad de vida de la población de las 32 entidades federativas de México, con el propósito de explicar la importancia de la entrega de servicios básicos y su relación con la satisfacción de vida. Esta contribución permite reflexionar las amplias posibilidades que tienen los gobiernos locales de contribuir con gran parte de los objetivos de desarrollo sostenible apenas cumpliendo eficazmente con sus atribuciones de entrega de servicios. La investigación es de corte transversal, con un enfoque cuantitativo y un diseño descriptivo-correlacional a partir de información obtenida de INEGI.

En la sección de artículos libres, Marcus Correa Rodrigues y Maria do Socorro Sousa Braga presentan “Quando um partido sai de cena: o caso do PSDB”, en el cual identifican los eventos críticos que explican tanto el ascenso como el declive del Partido de la Socialdemocracia Brasileña (PSDB), mediante una metodología mixta, cualitativa y cuantitativa.

Por su parte, Gustavo César de Macêdo Ribeiro, en su artículo “De volta ao lulismo: avaliação pessoal e classes sociais”, analiza las variaciones del apoyo al lulismo a través de tres categorías, las clases medias, la clase trabajadora y el subproletariado. Mediante una metodología cuantitativa, el autor demuestra que existe una correlación importante entre clase social y el apoyo a este liderazgo político, siendo el subproletariado la categoría que presenta mayores tasas de respaldo a Luís Inácio Lula da Silva.

En el artículo “Políticas de memória e governos de direita no cone sul: um panorama sobre os governos de Macri, Piñera, Bolsonaro e Lacalle Pou”, Agustina Valeria Martiarena Pazos, Filipe Botelho Soares Dutra Fernandes, Rafael Alexandre Silveira y Carlos Artur Gallo demuestran cómo las políticas públicas y la implementación de medidas de reparación para las víctimas y sus familiares que sufrieron violaciones de derechos humanos durante las dictaduras se han visto restringidas en la medida que son electos gobiernos de derecha o de extrema derecha.

El trabajo “O desenvolvimento do conceito de pessoa com deficiência no Brasil”, de los autores Hemerson Luiz Pase, Marcia Borges, y Ana Paula Patella, reflexiona sobre el concepto de “persona con discapacidad” en la construcción de ciudadanía en Brasil desde una perspectiva de la cultura política.

Referencias

BOJANG, Malang B. S. Appraising public value in the public sector: reevaluation of the strategic triangle. *SEISENSE Journal of Management*, v. 4, n. 2, 2021. DOI: <https://doi.org/10.33215/sjom.v4i2.551>

GUSTAFSSON, Sara; MIGNON, Ingrid. Municipalities as intermediaries for the design and local implementation of climate visions. *European Planning Studies*, v. 28, n. 6, p. 1161-1182, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1612327>

MASUDA, Hiromi et al. Exploring the role of local governments as intermediaries to facilitate partnerships for the Sustainable Development Goals. *Sustainable Cities and Society*, v. 82, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.scs.2022.103883>

MENELEY, Sergio Ismael Vázquez. Capacidades en evaluación en los gobiernos locales para la implementación de Agenda 2030: tres experiencias de medición en México. *Cuadernos del CLAEH*, v. 39, n. 112, p. 47-63, 2020. DOI <https://doi.org/10.29192/claeh.39.2.3>

MOORE, Mark H. *Creating public value: strategic management in government*. Harvard University Press, 1997.

MOORE, Mark; HARTLEY, Jean. Innovations in governance. In: OSBORNE, Stephen (Org.). *The new public governance?* Routledge, 2010. p. 68-87.

OOSTERHOF, Pytrik Dieuwke. Localizing the Sustainable Development Goals to accelerate implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development: the current state of Sustainable Development Goal localization in Asia and the Pacific. *The Governance Brief*, n. 33, 2018. DOI: <https://dx.doi.org/10.22617/BRF189612>

PALERMO, Valentina et al. Assessment of climate change mitigation policies in 315 cities in the Covenant of Mayors initiative. *Sustainable Cities and Society*, v. 60, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.scs.2020.102258>

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). Informe sobre desarrollo humano 2023/2024. Romper el bloqueo. UNDP, 2024. Disponible en: <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2023-24>. Acceso: 02 mayo 2024.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). Informe de desarrollo humano municipal 2010 – 2020. Una década de transformaciones locales en México. UNDP, 2022. Disponible en: <https://www.undp.org/es/mexico/publicaciones/informe-de-desarrollo-humano-municipal-2010-2020-una-decada-de-transformaciones-locales-en-mexico-0>. Acceso: 02 mayo 2024.

SADIQ, Muhammad et al. The role of environmental social and governance in achieving sustainable development goals: evidence from ASEAN countries. *Economic Research*, v. 36, n. 1, p. 170-190, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1080/1331677X.2022.2072357>

STEPHENSON, Paul. Twenty years of multi-level governance: 'Where does it come from? What is it? Where is it going?'. In: ZAHARIADIS, Nikolaos. *Frameworks of the European Union's policy process*. Routledge, 2017. p. 11-31.

DOSSIÊ

DESAFIOS PARA OS ODS ATÉ 2030: UMA ANÁLISE A PARTIR DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA DA CIDADE DE SÃO PAULO

*SDG CHALLENGES BY 2030: AN
ANALYSIS BASED ON THE SOCIAL
ASSISTANCE POLICY FOR THE
HOMELESS POPULATION IN THE CITY
OF SÃO PAULO*

Diego Borges Cordeiro * 

* Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, São Paulo, SP, Brasil.
E-mail: dbc.borges905@gmail.com

RESUMO

O artigo tem como objetivo analisar a Política de Assistência Social do Brasil, em especial a que se destina à população em situação de rua. O estudo se orienta à preocupação do pacto internacional da Agenda 2030 de enfrentar problemas crônicos com base nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Partindo da hipótese de que o Brasil põe em prática esforços voltados à população em situação de rua como parte do cumprimento dos ODS, questiona-se: até que ponto essas ações estão realmente atendendo às necessidades de tal segmento social? Metodologicamente, optou-se por verificar o atendimento dos centros de acolhida dessa população, amparado nas teorias das ciências sociais e nos relatórios da Organização das Nações Unidas. O resultado revelou apenas o cumprimento acerca das leis, sem se atentar ao bem-estar do beneficiário, além de apresentar esgotamento de medidas inovadoras. A conclusão a que se chega é que, como se trata de uma questão complexa de se resolver, a solução é deixá-los “morrer” na rua.

Palavras-chave: ODS; População em Situação de Rua; Política de Assistência Social; Cidade de São Paulo.

ABSTRACT

The article aims to analyze Brazil's Social Assistance Policy, especially that aimed at the homeless population. The study is oriented towards the concern of the international pact of the 2030 Agenda, to face chronic problems based on sustainable development goals (SDGs). Based on the hypothesis that Brazil puts into practice efforts aimed at the homeless population as part of meeting the SDGs, the question arises: to what extent are these actions really meeting the needs of this social segment? Methodologically, it was decided to verify the service provided by the reception centers for this population, supported by social science theories and UN reports. The result revealed only compliance with the laws, without paying attention to the well-being of the beneficiary, in addition to showing an exhaustion of innovative measures. The conclusion reached is that as this is a complex issue to resolve, the solution is to let them “die” in the streets.

Keywords: SDGs; Homeless Population; Social Assistance Policy; Sao Paulo City.

INTRODUÇÃO

O tema aqui tratado é o da população em situação de rua e a Política de Assistência Social do Brasil, especialmente a que se destina a atender tal segmento social. O estudo se orienta à preocupação do pacto internacional de 2015, que, sob iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU), reúne 193 países na missão de aderir a um quadro comum de ações capazes de enfrentar problemas crônicos com vistas a resultados mais completos. O desenredo da reunião chega à concretização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que se distribui em 17 ações amplas e norteadoras vinculadas a 169 metas diversificadas, esperando-se o cumprimento delas até o ano de 2030, ensejo para se chamar de Agenda 2030 (ONU, 2015).

Mas, o problema é que os ODS vêm despertando ceticismos de especialistas com relação aos seus cumprimentos (MOREIRA et al., 2019). A título de exemplo, deparamo-nos com 150 milhões de pessoas vivendo desabrigadas no mundo (cerca de 2% da população global), ocupando estruturas não destinadas à moradia, segundo o World Economic Forum (2021), consideradas no Brasil como pessoas em situação de rua. Somente no território brasileiro, regista-se 281.472 pessoas em situação de rua entre 2019 e 2022 (IPEA, 2023), e 36.367 delas concentram-se na capital paulista (DIAS, 2021), um número significativo numa cidade com 11.451.245 pessoas, com densidade demográfica de 7.527,76 habitantes por quilômetro quadrado (IBGE, 2022).

Diante da realidade que se mostra, observando-se os dados e considerando que o Brasil é um dos signatários dos 17 ODS (BRASIL CUMPRE..., 2015), vê-se que o país enfrenta sérios desafios para alcançar os objetivos da ONU com a população em situação de rua. No momento, sabe-se que a cidade de São Paulo notadamente apresenta uma rede de serviços socioassistenciais voltadas a esse público, tais como: serviços de abordagem assistencial, núcleos de convivência, repúblicas, centros de acolhidas (albergues), hotéis sociais etc. Mas, partindo da hipótese de que esses serviços põem em prática esforços como parte do cumprimento dos ODS, a pergunta que se faz é: até que ponto essas ações estão realmente atendendo às necessidades de tal segmento social local, de modo a contribuir e impactar no cumprimento dos objetivos globais da Agenda 2030?

A princípio, os serviços socioassistenciais empreendidos no município de São Paulo parecem demonstrar uma eventual incapacidade de responder com medidas de proteção social adequadas quando nos deparamos, entre 2019 e 2021, com uma variação anual de 23,2% de pessoas dormindo nas calçadas, praças, debaixo de marquises e viadutos na cidade (SÃO PAULO, 2021). Está-se falando de uma população que cresce enquanto fenômeno, cuja variação anual no mesmo período foi de 14,4%, enquanto a taxa de crescimento da população geral da cidade foi de apenas 0,6% (SÃO PAULO, 2021).

Assim, o objetivo deste artigo é analisar a Política de Assistência Social do Brasil, em especial ações que se destinam à população em situação de rua na cidade de São Paulo. No entanto, a proposta se restringe apenas aos atendimentos dos centros de acolhida (albergues) desse público. A verificação da qualidade dos atendimentos é considerada

aqui como sendo o modo mais apropriado de indicar o nível de contribuição do município para os objetivos globais da Agenda 2030. O estudo é ancorado pelos censos da população de rua, relatórios da ONU e pela bibliografia das ciências sociais.

O ESTADO E O CAPITALISMO NO CONTROLE DA VIDA E DA MORTE

A perspectiva teórica do estudo aqui tratado enveredar-se-á à compreensão de um Estado que, ao longo da sua história, se organizou como agente regulador da sociedade, implantando mecanismos de controle por meio de instituições, leis, decretos, tribunais, polícia etc., como exercício da “violência legítima” assentada sob a teoria de Weber (2011) – reprimindo ações de grupos e liberdades individuais, definindo o que é permitido ou não na vida em sociedade, criminalizando determinadas condutas consideradas desviantes para o Estado, que possam colocar em risco o seu controle (CORDEIRO, 2023), incluindo a manutenção e promoção da vida desses indivíduos, mais conhecida como “biopoder” (FOUCAULT, 1985).

O biopoder pode agir, no caso do Brasil, através do Sistema de Saúde (SUS), pela Política de Assistência Social, para quem dela necessitar, como também estrategicamente no incentivo de boas práticas de saúde do corpo, na orientação de consumo de uma boa alimentação, pela disciplinarização dos indivíduos às atividades físicas, através das propagandas de exames periódicos, da promoção de políticas públicas de proteção social para determinados grupos etc. Ressalta-se que todas essas condições aqui apresentadas não se escapam de um “regime de dominação” sobre indivíduos.

A dominação da disciplinarização com características de “investimento à saúde” do indivíduo vem ambiciosamente com o objetivo de prepará-lo para ter uma vida saudável para ser economicamente ativo, o que quer dizer que, promovendo saúde do corpo, torna-se possível ser uma “máquina” produtiva a serviço do Estado. Aqui, vida e política atam-se em um nó impossível de se desatar (ESPOSITO, 2006). O biopoder acabou sendo também elemento indispensável para o desenvolvimento do capitalismo, pela sua essência e habilidade de ajustar a população aos processos econômicos (FOUCAULT, 1985). Por ora, precisa-se de pessoas saudáveis para fazer funcionar modos de produtividades capitalistas (CORDEIRO, 2023). Basta ver que o processo de industrialização no século XIX demandava corpos saudáveis, úteis e dóceis (FOUCAULT, 1985).

Logo, o Estado, juntamente com o capitalismo, condiciona silenciosamente indivíduos a “superar a morte”, sem perceber inteligivelmente o assujeitamento delas para viver. Assim, se instaura a “norma” entre o Estado, o capitalismo e a sociedade, os processos de dominação; “[...] a norma é o que se pode aplicar tanto a um corpo que se quer disciplinar quanto a uma população que se quer regulamentar” (FOUCAULT, 1985, p. 302). Mas, claro, garantir a saúde a “todos” numa sociedade muitas vezes acaba sendo complexo, o que requer escolher e restringir a atenção apenas a um “grupo privilegiado”. Nesse caso, para se garantir a vida dos privilegiados, torna-se necessário decidir a morte de outros corpos. Chega o momento de eliminação dos “inválidos” (CORDEIRO, 2023).

Na pandemia da covid-19, durante o colapso do sistema de saúde, pôde-se acompanhar a estratégia de eliminação de alguns corpos:

[...] durante a fase da pandemia passou a operacionalizar a produção de corpos saudáveis apenas a grupos privilegiados. Foi o momento de decidir racionalmente quais grupos da sociedade poderiam viver e quais tiveram que morrer. Quem entrou na estatística de óbitos por Covid-19, vivenciou momentos limítrofes entre a vida e a morte [...] A prática de descarte de grupos de pessoas confirmou realmente as diferenças de classes que o Estado e o capital promovem, pois coloca-os em um tipo de hierarquização de corpos que os estratifica com aqueles que podem ser descartados e com outros que devem viver. Pode-se dizer que é mais uma estratégia da racionalidade humana de purificar o ambiente diante de um corpo contaminado, pelo fato de muitas vezes não ser branco, de não ter escolarização, ser de origem pobre etc. E por incrível que pareça esta realidade muitas vezes é ofuscada simplesmente pela informação de que se trata de um corpo contaminado pelo vírus letal da Covid-19. (CORDEIRO, 2023, p. 403-404).

Os “inválidos”, quando eleitos, passam a ser compreendidos como “inimigo”, e desgraçadamente começa-se a experimentar a máxima da soberania do poder, tanto do Estado quanto do capital, fundamentada na “necropolítica”, termo cunhado pelo filósofo camaronês Achille Mbembe (2018). A necropolítica é um conceito que reside no poder e na capacidade de ditar quem pode viver e quem deve morrer (MBEMBE, 2017), e atua também na condição passiva de deixar corpos morrerem através da cronificação da pobreza, da vulnerabilidade social, da desigualdade social, dos processos de colonização, exploração (não só de humanos, como também dos recursos naturais, gerando desastres climáticos e ambientais), injustiça social, exclusão, racismo, ausência de políticas públicas, deixando pessoas chegarem a viver em situação de rua etc. São “formas contemporâneas que subjugam a vida ao poder da morte” (FOUCAULT, 1999, p. 146),

O neoliberalismo é o ambiente político de agravamento desses descasos. Dentre vários episódios que podem ser descritos, recentemente, a crise financeira de 2008 e a crise provocada pela covid-19 mostraram que o programa neoliberal realmente não deu certo (GHIRALDELLI, 2023); este se apresenta como um sistema mais atual de desestabilização de medidas de proteção social dos mais fragilizados, que em sua maioria são: os pretos e pobres, normalmente sem escolaridade, sem acesso à saúde, que vivem sob precarização do trabalho, da moradia, enfrentam a ausência de um projeto de desenvolvimento efetivo etc. (CORDEIRO, 2023).

No capitalismo em etapa neoliberal, cada vez mais o “direito à cidade” se revela pela subcidadania, além do sofrimento ético-político (VÉRAS e CORDEIRO, 2023).

AS DESIGUALDADES SOCIAIS FRENTE AOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

Nos últimos anos, condutas de responsabilidade social, promoção de saúde e bem-estar, preocupação com o aspecto ambiental e sustentabilidade etc. vem se disseminando cada vez mais no mundo. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), “abraçados” pelos países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) entre 2000 e 2015, foi uma das propostas em nível global a tentar idealizar ações como a de: erradicar a extrema pobreza, combater a fome, promover saúde e igualdade etc. E não para por aí, dessa emergência, há uma aprimoração para mais uma proposta, o novo modelo de progresso das nações: a Agenda 2030.

Na Agenda 2030 orienta-se mais objetivos e metas a fim de atender às complexidades dos problemas no mundo. Não muito diferente dos ODM, 193 países se comprometem desde 2015 ao cumprimento de uma urgência transformadora até 2030, com base nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. A Agenda contempla dimensões do social, político, econômico e ambiental, com proposta de modelo de desenvolvimento, mas, dessa vez, com o alerta da ONU de que: ninguém fique para trás (ONU, 2015). A Agenda reúne temas de enfrentamento como:

[...] erradicação da pobreza, combate à fome, promoção de saúde e bem-estar, educação de qualidade, acesso à água limpa e potável, saneamento básico, redução das desigualdades sociais, cidades e comunidades sustentáveis, mudança global do clima, proteção de vida marinha e terrestre, promoção de paz e justiça, instituições eficazes, crescimento econômico e sustentável, inovação de infraestrutura, consumo responsável etc. (ONU, 2015).

Para o enfrentamento dos problemas mencionados, pode-se dizer que, no projeto dos ODS, se recomenda a aplicação de ações de modo interdependente como estratégia de tratamento dos problemas crônicos no mundo, para assim atingir resultados mais completos. Por exemplo, para se pensar em resultados mais completos no enfrentamento da “pobreza” (ODS1), que se destaca na “dimensão social”, necessita-se de propostas que se conectem com a “redução das desigualdades” (ODS10), para assim tocar em questões complexas como: redução das desigualdades de renda, promoção da inclusão social, econômica e política universal, garantia de oportunidades iguais, erradicação da discriminação, adoção de políticas fiscais e sociais que promovam a igualdade, como também pensar em políticas de migração responsáveis, incentivar a assistência ao desenvolvimento e investimento em países menos desenvolvidos etc. (ONU, 2015).

O problema é que esses desafios são de responsabilidade de cada país, o que quer dizer que se põe sob responsabilidade de governos e municípios a condução de seus projetos sustentáveis (MASUDA et al., 2022), com realidades locais completamente diferentes em termos de PIB, renda per capita, IDH, carências, potencialidades, infraestruturas e assim por diante (VÉRAS e CORDEIRO, 2023). Segundo Moreira et al. (2019), há

indicação de que se lida diretamente com o risco de os ODS serem cumpridos de modo desigual nas regiões do mundo. Alguns países não têm sequer condições de ao menos atingir resultados parciais orientados pelos ODS (MOREIRA et al., 2019). Abre-se aqui espaço para pensar que a Agenda 2030 está a serviço de políticas neoliberais, pois entregar a responsabilidade do cumprimento dos ODS ao país é comparável com o que advoga a ideologia neoliberal do “sucesso individual”.

Cooptados pela ideia, os 33 representantes de países da América Latina e Caribe se comprometem com essa urgência até 2030, segundo a reunião realizada pela Cepal em 26 de abril de 2023 (CEPAL, 2023). São países classificados como “subdesenvolvidos” e que normalmente apresentam orçamentos pouco capazes de impulsionar o que se propõe na Agenda, além de enfrentarem questões crônicas como pobreza e desigualdade interna, marcadas pelo colonialismo com base na exploração e violência (como as exercidas contra os povos originários e escravizados), pela concentração de terras e rendas, e exclusão socioeconômica e cultural etc. (VÉRAS e CORDEIRO, 2023); foi um espaço geograficamente destinado a servir os interesses das metrópoles do exterior (MATTEI, 2015), cuja ascensão de um modelo econômico Ocidental, de acúmulo de capital, se deu pela troca da “morte local” a que se refere Mbembe (2018).

É evidente que a produção excludente de mecanismos econômicos e sociais não terminou na colonização, pois eles se reproduziram pelos períodos ditatoriais ao longo do século XX, como também pelo neoliberalismo, que acentua significativamente a pobreza na década de 1990; o período de implementação de políticas econômicas neoliberais foi justificado como sendo recurso de combate à crise econômica dos anos 1980 (CAMPOS, 2017). Castel (1998) também chama a atenção às ameaças ocasionadas pelas políticas econômicas neoliberais, como o desmonte do sistema de proteção social e a desestabilização da sociedade salarial existente no decorrer do século XX. Essas políticas representaram uma nova fase da pobreza na América Latina (LEGUIZAMÓN, 2005).

Outro aspecto particular da América Latina é que se trata de um território em desenvolvimento onde já se encontra dois terços da população vivendo em cidades de 20.000 habitantes ou mais, o que quer dizer que quase 80% estão em zonas urbanas (CEPAL, 2012). Assim, surgem problemas derivados da taxa de crescimento populacional:

[...] entre os “déficits urbanos” sobressaem a pobreza e a informalidade e precariedade habitacionais (assentamentos improvisados ou favelas), a falta de cobertura de serviços básicos e sua má qualidade, as deficiências do transporte coletivo, os problemas do transporte privado e a escassez de equipamento comunitário e espaços públicos. (CEPAL, 2012).

Com o problema da desigualdade que se alastra na América Latina, de acordo com a Cepal (2020), registrou-se no ano de 2020 uma média de 33,7% de pessoas vivendo na linha da pobreza, e 12,5% na extrema pobreza. Entre as diversas expressões da questão social, uma parte da população passa a viver em situação de rua.

O CASO DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL

Certamente, um dos mais graves e visíveis aspectos das desigualdades do mundo é a população em situação de rua. Pode-se dizer que esse é um segmento social muitas vezes visto como reflexo da carência de moradia. Afinal, a moradia é tratada como uma mercadoria e não como um direito humano (HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2015), e, na falta desse direito, são atingidos diretamente aqueles que, segundo a Commission on Human Rights (2005), não conseguem arcar com os custos de moradia, o que por vezes se deve à especulação imobiliária. Há também interpretação relacionada à migração urbana não planejada, problemas oriundos de deslocamentos causados por conflitos ou desastres naturais etc. Também permeiam esse grupo questões relativas à saúde mental, uso e dependência de substâncias psicoativas (álcool e drogas), conflitos familiares etc. (BRASIL, 2009). O que se sabe é que são situações que levam à “exclusão”. E estar excluído socialmente é muito mais do que apresentar baixos rendimentos (CASTELLS, 1999), envolve abandonos que podem ser do Estado (com violações de direitos), da sociedade e de familiares etc.; é resultado de vários processos. Para resumir, a população em situação de rua expressa fortemente a materialização da violência imposta pelo sistema capitalista (SILVA, 2009), marcada mais ainda pelas fronteiras da sujeira, do corpo abjeto, que assusta e afasta (FRANGELLA, 2005), o que significa uma condição social estigmatizada (GOFFMAN, 1992).

A discussão a que se chega é que não é um problema novo viver em situação de rua (BURSZTYN, 2000), e o fato de não ser recente indica-nos que o habitar na rua é uma forma de vida possível (SCHUCH e GEHLEN, 2012), é o que faz definir esse público não apenas pelo aspecto econômico, mas, sim, social e culturalmente (VIEIRA, BEZERRA e ROSA, 1992).

Especificamente no Brasil identificou-se 31.922 pessoas em situação de rua no ano de 2009, vivendo em calçadas, praças, parques, viadutos, pernoitando em albergues e abrigos (BRASIL, 2009). O crescimento no número dessas pessoas chegou, no ano de 2015, segundo o IPEA (2016), em 101.854 no Brasil, um aumento significativo em relação a 2009. Desse total, 40,1% estavam nos municípios com população superior a 900 mil habitantes. No entanto, os dados não param por aí: o IPEA registrou em 2020 o número de 221.869 pessoas em situação de rua no Brasil, estando a maior concentração no Sudeste, com 124.698 pessoas, região seguida pelo Nordeste, com 38.237 pessoas, pelo Sul, com 33.591 pessoas, Centro-Oeste, contando 15.718 pessoas, e, por último, pela região Norte do país, com um total de 9.626 pessoas em situação de rua.

Diante das contagens, aponta-se o aumento de 140% desse público entre 2012 e 2020 (IPEA, 2020), com o último levantamento divulgado pelo Ipea, entre 2019 e 2022, atingindo a marca de 281.472 pessoas. As causas para esse aumento são muitas, dentre elas se destacam fatores como desemprego e pobreza. Se retornarmos a 2009, o “desemprego” já era apontado como um dos principais motivos de estarem na rua em 29,8% dos casos, seguindo “conflitos familiares”, com 29,1%, e “uso de álcool e droga”, com 35,5% (BRASIL, 2009); os homens são 82,0% dessa população no Brasil; dos recenseados, a faixa etária, em média, é relativamente jovem, entre 26 e 45 anos;

em sua maioria, essas pessoas são negras (considerando pardos e pretos), alcançando 67,0% dessa população; e 48,4% possuem o primeiro grau incompleto (BRASIL, 2009).

MEDIDAS BRASILEIRAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DAS LEIS

A pluralidade de problemas identificados com a população em situação de rua demarca posicionamentos para além do assistencialismo. No Brasil, compreende-se que devem ser priorizadas ações voltadas para o cidadão como um sujeito de direitos (ROSA, 2005), mas, claro, isso só se deu depois de muitas lutas políticas e sociais na história do país, as quais não se pretende discutir aqui. O importante é que as lutas foram necessárias para fazer acontecer os “grandes marcos” de garantias de direitos, e a Constituição Federal de 1988 é o grande exemplo. Nela, não se encontra expressa uma política voltada diretamente à população em situação de rua, mas foi o ponto de partida para a concretização da responsabilidade do Estado de garantir assistência social (arts. 194 e 203), saúde (art. 196), educação (art. 205), proteção à família (art. 226), entre outros direitos que estavam por vir, entendidos como importantes para o tratamento da questão da população em situação de rua no Brasil. Assim, promulgou-se:

- ✓ em 1993 a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 1993);
- ✓ em 2004 a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), apresentando diretrizes para a efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado (BRASIL, 2005a);
- ✓ em 2005 concretiza-se a Lei nº 11.258, da Assistência Social, que dispõe sobre a organização de serviços de atendimento para pessoas em situação de rua (BRASIL, 2005b);
- ✓ em 2010 implementa-se a Orientação Operacional Conjunta Senarc/SNAS/MDS nº 7, de 2010, que consiste em orientações aos municípios e ao Distrito Federal para a inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único (BRASIL, 2010);
- ✓ em 2011 chega o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a partir da Lei nº 12.435;
- ✓ em 2012 tem-se a Portaria nº 140, de cofinanciamento federal dos Serviços de Acolhimento Institucional para adultos e famílias em situação de rua, Serviço de Acolhimento em Residência Inclusiva para jovens adultos com deficiência, em situação de dependência (BRASIL, 2012);
- ✓ em 2015 implementa-se a Portaria nº 13, que altera a Portaria nº 843/2010, sobre o cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais ofertados pelos Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) e pelos Centros de Referências Especializados para a População em Situação de Rua (BRASIL, 2015);
- ✓ em 2017 tem-se a Portaria nº 420, de 2017, que dispõe sobre o repasse emergencial de recursos federais ao município de São Paulo para execuções de ações socioassistenciais com relação ao elevado contingente de pessoas em situação de rua; entre outros (SÃO PAULO, 2017).

Este é apenas um resumo das medidas de proteção social no âmbito das leis. No entanto, vale ressaltar que a execução das leis depende de uma distribuição de bens e serviços, que, em nosso caso, são os serviços de atendimento à população em situação de rua. Refere-se aqui aos serviços “linha de frente”, do “nível da rua”, relevantes para o funcionamento de uma política, condição necessária para que chegue ao público o seu direito garantido pela lei.

Da mesma forma, por esse viés de implementação de serviços locais nas cidades do país, deve-se pensar também no funcionamento de equipamentos para a consecução dos ODS. A Assembleia Geral da ONU de 2015 reconhece nos governos locais uma posição importante para implementar estratégias de intermediação para a localização da agenda global (MASUDA et al., 2022; MIOLA e SCHILTZ, 2019; OOSTERHOF, 2018), e os serviços são parte dessa estratégia.

DEMANDAS E SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS DA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: QUESTÕES A SE ENFRENTAR NA CIDADE DE SÃO PAULO

Para alcançar os objetivos de uma sociedade sustentável, com base nos ODS, torna-se necessário identificar previamente a situação local, compreender as necessidades e as complexidades do fenômeno que se pretende enfrentar. E aqui descreve-se criticamente o fenômeno da população em situação de rua, suas demandas e o atendimento dos serviços socioassistenciais da cidade de São Paulo.

No ano 2000 já existiam cerca de 8.706 pessoas em situação de rua no município, saltando, em 2015, para um total de 15.905 pessoas (FIPE, 2010, 2015). No censo de 2019, esse número sobe para 24.344 pessoas, atingindo em 2021 31.844 pessoas, segundo dados do censo realizado pela Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SÃO PAULO, 2019). Já outro estudo do mesmo ano, desta vez realizado pelo Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua da Universidade Federal de Minas Gerais (POLOS-UFMG), registrou um número ainda maior, 36.367 somente na capital paulista, diante de 65.728 pessoas no estado de São Paulo (DIAS, 2021).

Das pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo no ano de 2019, cerca de 85% eram do sexo masculino, e 15% do sexo feminino. Aliás, desde o censo de 2015, o sexo masculino foi prevalente em 84% das pessoas em situação de rua, enquanto 16% eram do sexo feminino, o que quer dizer que praticamente não houve mudança na predominância de sexo entre os dois censos. Em 2021, a faixa etária entre 31 e 49 anos compreende 49,4% dessa população, e a maior incidência é de pessoas declaradas pardas, com 47,1%, seguida por pessoas declaradas brancas, com 25,8%, e pretas, com 23,7% (SÃO PAULO, 2021).

A heterogeneidade identificada vem acompanhada de demandas, normalmente relacionadas a privações e violações de direitos, perdas ou fragilidades de vínculos de

afetividade, desvantagem pessoal resultante de deficiências, exclusão pela pobreza, e por diferentes formas de violência (BRASIL, 2005a). A busca por recursos dessa população, na tentativa de suprir as necessidades diárias, faz com que se concentrem em regiões centrais da cidade; concentração essa que está ligada às oportunidades de garantir a sobrevivência através de pequenos bicos e de obtenção de alimentação gratuita, distribuída por entidades filantrópicas e por restaurantes (VIEIRA, BEZERRA e ROSA, 1992). A região central de São Paulo denominada Sé concentrava, em 2019, cerca de 11.048 pessoas em situação de rua.

A Política de Assistência Social do município se destaca por suas notáveis implementações de serviços socioassistenciais, o que já vinha acontecendo muito antes de a cidade assumir o compromisso de canalizar esforços de políticas públicas para a materialização dos objetivos globais da Agenda 2030. As implementações se concretizam como serviços tipificados da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), que vem ofertando para o público em situação de rua:

[...] 25 Serviços de Abordagem, com 11.070 vagas para adultos e crianças; 1 Serviço de Abordagem Social para apoio à CAPE; 60 Centros de Acolhida para população em situação de rua, com atendimento 16h e 24h, incluindo o atendimento do Boraceia, no total de 20.254 vagas; 2 Centros de Acolhida Especial para Convalescentes, com 93 vagas; 6 Repúblicas para Adultos, com 255 vagas; 1 Centro de Acolhida para Catadores, com 55 vagas; 1 Centro de Acolhida com Inserção Produtiva 24h / 200 vagas; 1 Bagageiro; 13 Núcleos de Convivência para Adultos em situação de rua / 4.402 vagas; 2 Projetos Especiais Autonomia em Foco / 300 vagas; 2 Serviços de Abordagem às pessoas na rua usuárias de substâncias psicoativas/ 1.100 vagas. (SÃO PAULO, 2021).

Essa rede socioassistencial se divide em proteção social básica e proteção social especial, cujas diferenças se dão pela complexidade do atendimento frente ao tipo de público-beneficiário. A proteção especial ainda se subdivide em média complexidade e alta complexidade; nessa subdivisão, a população em situação de rua transita em serviços de atendimentos entre a média e a alta complexidade. No Gráfico 1 pode-se observar a dimensão da rede socioassistencial no município:

PREFEITURA DE SÃO PAULO
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

LEGENDA

Rede Direta

- ▼ Centro de Referência de Assistência Social - CRAS
- Centro de Referência Especializada de Assistência Social
- Centro POP

Rede Parceira

- Apoio
- X Casa Lar
- ▲ Centro Convivência Intergeneracional - CINTER
- Centro de Acolhida das Pessoas em Situação de Rua
- Centro de Acolhida com Inserção Produtiva
- Centro de Acolhida Especial para Crianças
- Centro de Acolhida Especial para Famílias
- Centro de Acolhida Hospitalar para Crianças Mães e Bebês
- Centro de Acolhida Especial para Idosos
- Centro de Acolhida Especial para Mulheres
- Centro de Acolhida Especial para Pessoas em Período de Convalescença
- Centro de Acolhida para Mulheres Inigrantes
- Centro de Defesa e de Convivência da Mulher
- Centro de Desenvolvimento Social e Produtivo para Adolescentes, Jovens e Adultos - CDEBP
- ▼ Centro de Referência da Diversidade - CRD
- ▲ Centro de Referência do Idoso
- ▲ Centro Dia para Idoso
- ▲ Centro para Crianças e Adolescentes
- ▲ Centro para Juventude - CJ
- Centro Temporário de Atendimento - CTA
- Grupo Social
- Clube da Turma
- Família Acolhedora
- ★ Instituição de Longa Permanência para Idosos - ILPI
- Núcleo de Apoio à Inclusão Social para Pessoas com Deficiência
- Núcleo de Convivência do Idoso - NCI
- Núcleo de Convivência para Adultos em Situação de Rua
- Núcleo de Proteção Jurídico Social e Apoio Psicológico - NPJ
- Projeto Autonomia em Foco
- República para Adultos
- República para Jovens
- Residência Inclusiva
- Restaurante Escola
- Serviço de Acompanhamento Institucional para Crianças e Adolescentes
- Serviço de Alimentação Domiciliar para Pessoa Idosa
- Serviço de Assistência Social à Família e Proteção Social Básica no Domicílio
- Serviço de Inclusão Social e Produtiva
- Serviço de Medicação Preventiva em Meio Aberto - MME-BA
- ◆ Serviço de Proteção Social às Crianças e Adolescentes Vítimas de Violência
- Serviço Especializado da Abordagem - Modalidade 4
- Serviço Especializado de Abordagem e Adultos em Situação de Rua
- Serviço Especializado de Abordagem das Crianças, Adolescentes e Adultos em Situação de Rua

Convenções Cartográficas

Distritos

- ▭ Subprefeituras
- ▨ Principais Rios e Represas
- Áreas Verdes
- Quilom. Municipais

MAPA DA REDE PARCEIRA E DIRETA - DEZEMBRO DE 2020

Fuente:
IBRAAD/Proteção Especial e Especial, dezembro de 2020
IBRAAD/COPAR - Proteção das Crianças - dezembro de 2020.
IBRAA, 2018; IBRAA, 2019; IBRAA, 2020
Projeto de Proteção Especial
Elaborado por IBRAAD/Proteção Especial e Especial e Georreferenciado: fevereiro de 2021
FONTE: IBRAAD - Departamento Municipal de Assistência Social e Proteção Especial
REDAÇÃO: COPEL - Coordenação de Observatório de Vigilância Socioeconômica
REVISÃO: COPEL - Coordenação de Observatório de Vigilância Socioeconômica
NOTAS: IBRAAD - Departamento de Gestão e Planejamento
NOTAS: IBRAAD - Departamento de Gestão e Planejamento
NOTAS: IBRAAD - Departamento de Gestão e Planejamento

0 5 10 km

Quadro 1. Rede de centros de acolhida e quantidade de vagas ofertadas

Tipo de serviço	Quantidade	Vagas Regulares	Vagas Sit. Emergência	Total de Vagas
Autonomia em Foco	2	300	0	300
CA Catadores	1	55	0	55
CA Gestantes, Mães e bebês	1	50	0	50
CA I – Centro de Acolhida para Adultos I por 16 horas	4	830	830	1.660
CA II – Centro de Acolhida para Adultos II por 24 horas	53	11.934	4.536	16.470
CA - Inserção Produtiva	1	160	40	200
CAE - Especial para Mulheres Imigrantes	1	80	0	80
CAE - Especial para Mulheres Transexuais	2	60	0	60
CAE – Centro de Acolhida Especial para Famílias	10	754	297	1.051
CAE – Centro de Acolhida Especial para Idosos	16	877	757	1.634
CAE – Centro de Acolhida Especial para Mulheres	7	646	0	646
CAE – Centro de Acolhida Especial para pessoas em período de convalescença	2	93	0	93
Centro de Acolhida para Adultos II por 24 horas, com lavanderia e restaurante	1	640	0	640
Complexo de Serviços à População em Situação de Rua - Arsenal da Esperança	1	1.400	0	1.400
Instituição de longa Permanência para Idosos	14	540	0	540
República para Adultos e Idosos	19	405	0	405
República para jovens de 18 a 21 anos	17	114	0	114
Totais	152	18.938	6.460	25.398

Fonte: São Paulo (2021).

A busca de pessoas em situação de rua por centros de acolhida é diária. Os mais frequentados da cidade de São Paulo são: o Arsenal da Esperança (que abriga 9,6% da população de rua acolhida por esses centros), localizado na região Bresser/Mooça, o Centro de Acolhida Vivenda da Cidadania (3,51%), situado no bairro Canindé, o Centro de Acolhida Zaki Narchi (3,51%), no bairro Santana, e o Centro Temporário de Acolhimento Mooça I (3,28%), localizado na região Mooça (SÃO PAULO, 2019). O que chama atenção é que, no censo de 2021, das 31.884 pessoas, apenas 12.675 estavam acolhidas, deixando na rua 19.209 pessoas. Pelo visto, essa situação vem sendo recorrente nos últimos anos.

No Quadro 2 tem-se os números dessas pessoas acolhidas pelos serviços e daquelas que ficam fora do atendimento:

Quadro 2. Quantidade de pessoas em situação de rua acolhidas e na rua, entre 2000 e 2021

Situação	Acolhido		Rua		Total	
Ano	Nº de pessoas	Variação anual	Nº de pessoas	Variação anual	Nº de pessoas	Variação anual
2000	3.693		5.013		8.706	
2009	7.079	7,5%	6.587	3,1%	13.666	5,1%
2011	7.713	4,4%	6.765	1,3%	14.478	2,9%
2015	8.570	2,7%	7.336	2,0%	15.906	2,4%
2019	11.693	8,1%	12.651	14,6%	24.344	11,2%
2021	12.675	4,1%	19.209	23,2%	31.884	14,4%

Fonte: São Paulo (2021).

Certamente existem diversos motivos para os 19.209 não serem abrigados. O que se constata é que nem sempre isso se dá pelo fato de não existir vagas para atender toda a população em situação de rua. Por vezes, se recusam a ir ao serviço de abrigamento por existir nele:

- ✓ regras disciplinares rígidas, como, por exemplo, o fato de estabelecerem horários muito rigorosos de entrada e saída dos centros de acolhida. Muitos dos possíveis usuários desses serviços precisam de horários flexíveis para poderem realizar seus trabalhos informais: como flanelinhas, catadores de materiais de reciclagem, montagens de palco para eventos etc. Ainda, os albergues proíbem o uso de álcool e drogas, e muitas das pessoas em situação de rua são dependentes dessas substâncias;
- ✓ uma estrutura inadequada de atendimento, tendendo a impedir que famílias e casais se acomodem juntos, e por não aceitarem a entrada de animais de estimação;
- ✓ casos recorrentes de maus-tratos e servirem “comida azeda”;
- ✓ insuficiência de vagas de pernoites para atender a demanda das regiões em que essas pessoas costumam conviver, o que faz com que seja necessário deslocá-las para lugares distantes. A necessidade de deslocá-los para outras regiões afeta diretamente uma parcela de pessoas em situação de rua que já construíram uma relação de convivência e trabalho nas mediações em que vivem (SÃO PAULO, 2019).

Essas são justificativas para, cada vez mais, essas pessoas passarem noites ao relento, dormindo e vivendo em calçadas, praças, debaixo de marquises etc. As causas de não quererem ir a albergues podem ser encontradas em estudos como em Biscotto et al. (2016), Medeiros et al. (2020), Gehlen e Schuch (2016), Vêras e Cordeiro (2023), entre outros. A questão é que, ao dormirem nas ruas, ficam expostas a situações de risco e violência ainda mais elevadas, sujeitas a se depararem com grupos que legitimam hostilidade, desprezo, preconceito e distanciamentos. Por vezes, noticiários mostram cenas impactantes de ataques a essa população como, por exemplo: “homem ateando fogo em morador de rua na Zona Leste de SP” (PAIVA, 2020), por volta de 01h00 da manhã. Ainda, segundo Paiva (2020), no Brasil, registra-se mais de 17 mil casos de violência contra moradores de rua entre 2015 e 2017. A violência, de alguma forma, integra a vida das pessoas em situação de rua (FARAGÓ et al., 2021).

Para além desse tipo de violência contra a população em situação de rua, a opção de não pernoitar em albergues impacta diretamente no modo de vida deles, pois não conseguem realizar suas noites de sono, passando, assim, a viver “noites acordados” como uma forma “automedida de proteção”; uma maneira de evitar possíveis ataques noturnos contra eles. A perda de noites de sono é certamente uma das causas de vê-los dormindo durante o dia em praças e calçadas, oportunidade para incomodarem os condomínios, empresas, comércio do entorno etc. em horários diurnos, pois sabe-se que suas presenças próximas a esses locais e estabelecimentos é vista como uma ameaça, motivo para que eles sofram ações higienistas e excludentes por parte da sociedade em geral (ROSA, 2005) e da polícia.

Agir dessa maneira contra esse segmento social significa perpetuar a manutenção do preconceito e da violência, da sua condição de invisibilidade e vulnerabilidade (NONATO e RAIOL, 2018), o que, somado às condições de estar na rua, fora dos centros de acolhida, se traduz num ciclo de violência das mais distintas manifestações do contexto urbano. Os albergues, que poderiam contribuir com medidas de proteção social (com promoção de saúde e bem-estar) para esse público, passam, mesmo depois do pacto global de 2015, a corroborar fatores de risco, pobreza e desigualdade. Afinal, os dados aqui apresentados da população em situação de rua, de suas demandas e dos atendimentos socioassistenciais, são do período de vigência do pacto da Agenda 2030. E esse descaso se traduz como a negação a uma vida mais digna.

A FALTA DE PROPOSTA QUE DESEMPENE O ALCANCE DOS OBJETIVOS SUSTENTÁVEIS RECOMENDADOS À POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

Diante da incapacidade dos serviços socioassistenciais de responder com medidas adequadas, faz-se necessário pensar não somente na oferta de atendimento, mas na qualidade dessa oferta conforme as necessidades dessa população. A recomendação não é recente, pois encontra-se na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) desde 2005, quando orienta que a política pública deve ser pautada a partir das necessidades de seu público-beneficiário (BRASIL, 2005a).

O problema é que, de modo geral, essas necessidades normalmente são compreendidas e devolvidas à população em situação de rua com base em ofertas incansáveis e sem inovação. São sempre tentativas descomprometidas de (re)aproximação de familiares, capacitação profissional, encaminhamentos ao mercado de trabalho formal, saúde, educação, tratamento para álcool e drogas etc. Propostas repetidas significa produção de distopias. Segundo Ghiraldelli (2023), hoje, encontra-se dificuldades em apresentar utopias, projetos de reformas um pouco mais ambiciosos, fruto da força inercial do neoliberalismo.

A mais recente “idealização não inovadora” foi divulgada pelo Senado Notícias, em 06 de dezembro de 2023, quando o Plenário aprova um projeto de lei (PL no 2.245/2023) que institui a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para População em Situação de rua (PNTC PopRua), a fim de novamente “[...] promover a elevação da escolaridade, a qualificação profissional e o acesso ao trabalho e à renda, de modo a garantir os direitos humanos das pessoas em situação de rua” (SENADO..., 2023); o PL foi aprovado em regime de urgência e encaminhado à sanção presidencial.

Grosso modo, pode-se até partir da hipótese de que são direcionamentos pensados para atender às recomendações dos ODS ao Brasil sobre a população em situação de rua, tais como: promoção de direitos humanos, promoção de desenvolvimento socioeconômico, redução da pobreza, desigualdade social e discriminação, segurança para as minorias vulneráveis, medidas de instalação de cuidado familiar, segurança alimentar, paz e justiça etc. (ONU..., 2022), mas ainda é uma proposta genérica no âmbito da lei, que não contempla sequer a materialização das recomendações dos

ODS na prática, em relação ao atendimento da população em situação de rua. Segundo Miola e Schiltz (2019), a escolha de indicadores e métodos para monitorizar o desempenho dos ODS é o elemento central, e a falta desse tipo de consideração se caracteriza como sendo de um significado estritamente político. E isso se dá mesmo com o país cada vez mais consciente da importância de discutir os vários papéis dos governos locais na implementação dos ODS no nível local (MASUDA et al., 2022).

Importante destacar que a emergência do PL vem com a justificativa de “superar” o Decreto no 7.053, de 2009 (que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento), com relação aos resultados insuficientes da política após dez anos de implementação. A questão é que esse ainda se mostra como um projeto a dar sequência à “falta de solução”. Assim, contraria-se diretamente o otimismo de Masuda et al. (2022), que acreditavam que os ODS poderiam ser ferramentas para impulsionar as transições locais, levando ao desenvolvimento de políticas inovadoras.

A única motivação da política brasileira é se fechar em idealizações como a de “tirá-los da rua” em detrimento das necessidades imediatas da população. A título de ilustração, imaginemos aqui uma pessoa em situação de rua, exatamente aquela supracitada que vive fora dos albergues, passando noites acordada como meio de se proteger de eventuais violências. Certamente, essa pessoa, durante o dia, necessita buscar um serviço socioassistencial adequado apenas para descansar da noite não dormida. Sabe-se que os albergues apresentam potencial de se configurarem como “alívio da pobreza” (VÉRAS e CORDEIRO, 2023). Mas, claro, os serviços que se dizem feitos para atendê-los se estruturam com base em regras (por meio de portarias e leis municipais, estaduais e federais) que tendem a restringir a liberdade de escolha daqueles, por exemplo, que procuram atendimento apenas para dormir durante o dia. Na cidade de São Paulo, dentre diversas portarias, a mais conhecida na Política de Assistência Social é a Portaria no 46/2010/SMADS, de tipificação e orientações de serviços.

A Portaria no 46 da SMADS (SÃO PAULO, 2010) se apresenta como uma proposta abstrata e vazia no seu significado, diante da rotineira busca de pessoas em situação de rua por um serviço que possa acolhê-los para descanso diurno (CORDEIRO e ANJOS NETO, 2021). Ao realizar o levantamento dos tipos de atendimentos, vê-se que esse serviço não existe. A portaria foi pensada para reger serviços nas normas idealizadas, além de induzir os servidores e técnicos da Prefeitura (como Creas e Cras) a pensar numa operacionalização de atendimento a partir da racionalidade (rígida). Essa racionalidade rígida, de caráter disciplinar, passa a ordenar a equipe profissional do serviço (destinado a atender o público-beneficiário) com base em regras de atendimento pouco flexíveis, que acabam sendo valoradas em detrimento da necessidade e espontaneidade dos indivíduos. Ora, as metas institucionais precisam ser cumpridas; para isso, há a portaria que disciplina o atendimento dos profissionais em busca dessas metas. Consequentemente, estes, doutrinados, não conseguindo atingir as metas em suas atividades diárias com base no que se estabelece na portaria, acabam estabelecendo relações de “maus-tratos” com população em situação de rua durante o atendimento.

Um atendimento socioassistencial que pratica maus-tratos ao beneficiário possivelmente está a serviço do neoliberalismo. São equipamentos que parecem se incomodar com o modo de vida “improdutivo” (devido às fragilidades) do público. Ora, se o que é ofertado no equipamento não dá conta de ordenar corpos para realmente “tirá-los da rua” e, conseqüentemente, estimulá-los aos modos de produtividade capitalistas, então, em troca, não se permite ter serviços (albergues) adequados para o bem-estar do público. Logo, não há interesse de realmente atendê-los. Dada a situação, o que resta é deixá-los “morrer na rua”.

CONCLUSÃO

O estudo realizado aponta para uma população em situação de rua na cidade de São Paulo que tem a violência como algo que se integra permanentemente em suas vidas. Por outro lado, encontra-se uma diversificação de ofertas de atendimento socioassistencial que mostram não se preocupar em atender às demandas orientadas pelos ODS.

Os centros de acolhida (albergues), serviço de moradia provisória onde deveria haver um atendimento sensível – com base na promoção da saúde e bem-estar (ODS3), na contribuição de uma segurança alimentar (ODS2), na garantia de igualdade (ODS10) etc. –, tornam-se foco de descasos, maus-tratos e violência contra aqueles que buscam atendimento, razão suficiente para continuarmos nos deparando com 19.209 pessoas vivendo nas ruas de São Paulo, em lastimáveis condições de vida.

A conclusão a que se chega é que o atendimento socioassistencial da SMADS se preocupa apenas em cumprir leis e portarias (regras rígidas), pensadas para condicionar pessoas em situação de rua a “sair da rua”. Diante de uma questão social complexa, a rede socioassistencial se esgota em pensar medidas inovadoras e recomendadas pela Agenda 2030, o que se torna oportunidade para deixá-los “morrer” na rua: com a pobreza, fome, discriminação, exclusão, devido à falta de interesse em implementar serviços que atentem às suas demandas (por exemplo, com relação ao cansaço diurno).

A situação desse segmento social sintetiza o Estado e o capitalismo no controle de suas vidas; permanentemente decidindo quem vive e quem morre, além de como e quando se deve morrer (MBEMBE, 2017, 2018). Por fim, chega-se à conclusão de que o atual curso da Política de Assistência Social de São Paulo não vai ao encontro dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável propostos.

SOBRE O AUTOR

Diego Borges Cordeiro: Sociólogo, pesquisador e doutorando em Ciências Sociais/Sociologia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), na linha de pesquisa Dinâmica Urbano-Regional, Planejamento e Políticas Públicas. Atua em temas como: política de assistência social, pobreza, exclusão social e habitação.

REFERÊNCIAS

1. BISCOTTO, Priscilla Ribeiro et al. Compreensão da vivência de mulheres em situação de rua. *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, v. 50, n. 5, 2016.
2. BRASIL. Portaria nº 13, de 24 de fevereiro de 2015. Altera a Portaria nº 843, de 28 de dezembro de 2010, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, que dispõe sobre o cofinanciamento federal, por meio do Piso Fixo de Média Complexidade – PFMC, dos serviços socioassistenciais ofertados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS e pelos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua – Centro POP. Brasília, 2015. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/6538-2/>. Acesso em: 17 abr. 2024.
3. BRASIL. Portaria nº 140, de 28 de junho de 2012. Dispõe sobre o cofinanciamento federal, por meio do Piso de Alta Complexidade II – PAC II, dos Serviços de Acolhimento Institucional e de Acolhimento em República para adultos e famílias em situação de rua e Serviço de Acolhimento em Residência Inclusiva para jovens e adultos com deficiência, em situação de dependência. Brasília, 2012. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/visualizar.php?codigo=4826>. Acesso em: 17 de abr. 2024.
4. BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm. Acesso em: 15 abr. 2024.
5. BRASIL. Instrução Operacional Conjunta Senarc/SNAS/MDS nº 07, de 22 de novembro de 2010. Orientações aos municípios e ao Distrito Federal para a inclusão de pessoas em situação de rua no Cadastro Único. Brasília, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/cadastro-unico/legislacao>. Acesso em: 16 abr. 2024.
6. BRASIL. Rua: aprendendo a contar. Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, 2009.
7. BRASIL. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, 2005a. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf. Acesso em: 14 nov. 2023.
8. BRASIL. Lei nº 11.258, de 30 de dezembro de 2005. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, para acrescentar o serviço de atendimento a pessoas que vivem em situação de rua. Brasília, 2005b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/572797>. Acesso em: 21 abr. 2024.
9. BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Planalto, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm. Acesso em: 21 nov. 2023.
10. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 nov. 2023.
11. BRASIL CUMPRE objetivos e assume novos compromissos na ONU. Portal do Governo, 23 set. 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2015/setembro/brasil-cumpre-objetivos-e-assume-novos-compromissos-na-onu>. Acesso em: 16 abr. 2024.
12. BURSZTYN, Marcel. No meio da rua: nômades, excluídos e viradores. Brasília: Editora Garamond, 2000.
13. CAMPOS, Rosana Soares. O impacto das reformas econômicas neoliberais na América Latina: desemprego e pobreza. *Polis*, v. 16, n. 47, p. 329-351, 2017. Disponível em: <https://journals.openedition.org/polis/12585>. Acesso em: 14 abr. 2024.
14. CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

15. CASTELLS, Manuel. A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
16. COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Países concordam com a urgência de promover ações ousadas e transformadoras para acelerar e corrigir o curso para alcançar os ODS. Portal da Cepal, 26 abr. 2023. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/os-paises-concordam-urgencia-promover-acoes-ousadas-transformadoras-acelerar-corrigir-o>. Acesso em: 26 nov. 2023.
17. COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Panorama social da América Latina. Cepal, 2020. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/46784-panorama-social-america-latina-2020-resumo-executivo>. Acesso em: 26 nov. 2023.
18. COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). A urbanização apresenta oportunidades e desafios para avançar rumo ao desenvolvimento sustentável. Cepal, n. 73, 2012. Disponível em: https://www.cepal.org/notas_p/73/Titulares2. Acesso em: 19 jul. 2023.
19. COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. Economic, social and cultural rights: report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living. 2005.
20. CORDEIRO, Diego Borges. Controle, subjugação e produção mortífera: uma análise sobre o projeto de emancipação racional, da modernidade à pandemia da covid-19. Boletim de Conjuntura (BOCA), v. 14, n. 40, 2023. DOI: <https://orcid.org/0000-0002-8329-6438>
21. CORDEIRO, Diego Borges; ANJOS NETO, João Dantas dos. Os modos de vida da população em situação de rua da cidade de São Paulo: um estudo a partir da Tenda Bela Vista. Revista de Estudos e Investigações Antropológicas, v. 8, n. 1, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/reia/article/view/249716>. Acesso em: 14 abr. 2024.
22. DIAS, André Luiz Freitas. Dados referentes ao fenômeno da população em situação de rua no Brasil: relatório técnico-científico. Belo Horizonte: Marginalia, 2021.
23. ESPOSITO, Roberto. Biopolítica y filosofía. Buenos Aires: Grama Ediciones, 2006.
24. FARAGÓ, Laura et al. Criminilization as a justification for violence against the homeless in Hungary. The Journal of Social Psychology, v. 162, n. 2, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1080/00224545.2021.1874257>
25. FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (FIPE). Censo da população em situação de rua da cidade de São Paulo 2015. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2015.
26. FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS (FIPE). Principais resultados do perfil socioeconômico da população de moradores de rua da área central da cidade de São Paulo. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.
27. FOUCAULT, Michel. Em defesa da sociedade. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
28. FOUCAULT, Michel. História da sexualidade I: a vontade de saber. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
29. FRANGELLA, Simone Miziara. Moradores de rua na cidade de São Paulo: vulnerabilidade e resistência corporal ante as intervenções urbanas. Cadernos Metrópole, n. 13, 2005. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8804>. Acesso em: 15 abr. 2024.
30. GEHLEN, Ivaldo; SCHUCH, Patrice (Orgs.). Estudos quanti-qualitativos população em situação de rua de Porto Alegre: relatório final. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.
31. GHIRALDELLI, Paulo. Subjetividade maquínica. São Paulo: CEFA Editorial, 2023.
32. GOFFMAN, Erving. Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Rio de Janeiro: LTC, 1992.
33. HUMAN RIGHTS COUNCIL. Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context. Nova York: Human Rights Council, 2015.
34. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Cidades. IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/sao-paulo.html>. Acesso em: 20 jul. 2023.

35. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012–2022). Nota Técnica nº 103. Brasília, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/4/NT_103_Disoc_Estimativa_da_Populacao.pdf. Acesso em: 16 abr. 2024.
36. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012 a 2020). Nota Técnica nº 73. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2020. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200612_nt_disoc_n_73.pdf. Acesso em: 20 jul. 2023.
37. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Estimativa da população em situação de rua no Brasil. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2016. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7289/1/td_2246.pdf. Acesso em: 20 jul. 2023.
38. LEGUIZAMÓN, Sonia Alvarez. Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: discursos, estructuras y actores. Buenos Aires: Clacso Crop, 2005.
39. MASUDA, Hiromi et al. Exploring the role of local governments as intermediaries to facilitate partnerships for the Sustainable Development Goals. *Sustainable Cities and Society*, v. 82, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.scs.2022.103883>
40. MATTEI, Lauro. Políticas sociais de enfrentamento da pobreza na América Latina: uma análise comparada entre Brasil e Argentina. *Revista Katálysis*, v. 18, n. 2, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/1414-49802015180200008>
41. MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. São Paulo: N-1 Edições, 2018.
42. MBEMBE, Achille. *Políticas da inimizade*. Lisboa: Antígona, 2017.
43. MEDEIROS, Fernanda Cavalcanti et al. Entre a benesse e o direito: as políticas de atendimento à população em situação de rua na América Latina. *Psicologia em Estudo*, v. 25, 2020. DOI: <https://doi.org/10.4025/psicoestud.v25i0.45025>
44. MIOLA, Apollonia; SCHILTZ, Fritz. Measuring sustainable development goals performance: how to monitor policy action in the 2030 Agenda implementation? *Ecological Economics*, v. 164, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2019.106373>
45. MOREIRA, Marcelo Rasga et al. O Brasil rumo a 2030? Percepções de especialistas brasileiros(as) em saúde sobre o potencial de o País cumprir os ODS. *Saúde em Debate*, v. 43, n. esp., dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-11042019S702>
46. NONATO, Domingos do Nascimento; RAIOL, Raimundo Wilson Gama. Pessoas em situação de rua e violência: entrelaçados em nome da suposta garantia de segurança pública. *Revista de Direitos Difusos*, v. 27, n. 49, 2018.
47. ONU e Observatório Parlamentar da RPU apresentam resultados da iniciativa. Nações Unidas Brasil, 17 de março de 2022. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/175185-onu-e-observat%C3%B3rio-parlamentar-da-rpu-apresentam-resultados-da-iniciativa>. Acesso em: 17 abr. 2024.
48. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Transformando o nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Resolução A/RES/70/1. Nova Iorque: UN, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 08 set. 2023.
49. OOSTERHOF, Pytrik Dieuwke. Localizing the sustainable development goals to accelerate implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development. *The Governance Brief*, n. 33, 2018. Disponível em: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/472021/governance-brief-033-sdgs-implementation-2030-agenda.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2024.
50. PAIVA, Roberto. Vídeo mostra homem ateando fogo em morador de rua na Zona Leste de SP; polícia procura suspeito de matá-lo. G1, 06 jan. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/01/06/video-mostra-homem-ateando-fogo->

- em-morador-de-rua-em-na-zona-leste-de-sp-policia-procura-suspeito.ghmtl. Acesso: 28 dez. 2023.
51. ROSA, Cleisa Moreno Maffei. Vidas de rua. São Paulo: Hucitec, 2005.
 52. SÃO PAULO. Centros de Acolhida. Portal da Prefeitura de São Paulo, 2023. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social/populacao_em_situacao_de_rua/index.php?p=3183. Acesso: em 17 abr. 2024.
 53. SÃO PAULO. Pesquisa Censitária da População em Situação de Rua de São Paulo. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2021. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://static.poder360.com.br/2024/02/censo-populacao-de-rua-sao-paulo-2021.pdf>. Acesso em: 20 set. 2023.
 54. SÃO PAULO. Mapa da Rede Socioassistencial. Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), 2020. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/COVS/Mapa_Redessocioassistencial_2020.jpeg. Acesso em: 17 abr. 2024.
 55. SÃO PAULO. Pesquisa censitária da população em situação de rua de São Paulo. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2019. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Produtos/Produto%209_SMADS_SP.pdf. Acesso em: 20 set. 2023.
 56. SÃO PAULO. Portaria nº 420, de 18 de dezembro de 2017. Dispõe sobre o repasse emergencial de recursos federais ao Município de São Paulo para a execução de ações socioassistenciais devido ao elevado contingente de pessoas em situação de rua. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/visualizar.php?codigo=5159>. Acesso: 17 abr. 2024.
 57. SÃO PAULO. Portaria nº 46, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a tipificação da Rede Socioassistencial do município de São Paulo e a regulação de parceria operada por meio de convênios. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2010. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-assistencia-e-desenvolvimento-social-smads-46-de-22-de-dezembro-de-2010>. Acesso em: 20 jul. 2023.
 58. SCHUCH, Patrice; GEHLEN, Ivaldo. A situação de rua para além de determinismos: explorações conceituais. In: DORNELLES, Aline; OBST, Júlia; SILVA, Marta Borba (Orgs.). A rua em movimento: debates acerca da população adulta em situação de rua na cidade de Porto Alegre. Porto Alegre: Editora do Brasil, 2012.
 59. SENADO aprova política de atenção à população em situação de rua. Senado Notícias, 06 dez. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/12/06/senado-aprova-politica-de-atencao-a-populacao-em-situacao-de-rua>. Acesso: 28 dez. 2023.
 60. SILVA, Maria Lúcia Lopes. Trabalho e população em situação de rua no Brasil. São Paulo: Cortez, 2009.
 61. VÉRAS, Maura Pardini Bicudo; CORDEIRO, Diego Borges. Nomadismo urbano e vulnerabilidade: população em situação de rua em São Paulo e os desafios às políticas sociais. Boletim de Conjuntura (BOCA), v. 16, n. 47, p. 474-503, 2023. Disponível em: <https://revista.ioles.com.br/boca/index.php/revista/article/view/2701>. Acesso em: 15 abr. 2024.
 62. VIEIRA, Maria Antonieta da Costa; BEZERRA, Eneida Maria Ramos; ROSA, Cleisa Moreno Maffei (Orgs.). População de rua: quem é, como vive, como é vista. São Paulo: Hucitec, 1992.
 63. WEBER, Max. Ciência e política: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 2011.
 64. WORLD ECONOMIC FORUM. Estes projetos inovadores estão a combater os sem-abrigo em todo o mundo. 2021. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2021/10/innovative-projects-tackling-homelessness-around-the-world/>. Acesso: 28 dez. 2023.

Submissão em 31 de dezembro de 2023.

Aceito em 06 de março de 2024.



DOSSIÊ

LA NUEVA GOBERNANZA PARA LAS NUEVAS DEMOCRACIAS O GOBERNANZA DEMOCRÁTICA: EL DESARROLLO REGIONAL INTEGRAL Y LA CUARTA HÉLICE COMO ELEMENTOS CLAVES

*THE NEW GOVERNANCE FOR NEW
DEMOCRACIES OR DEMOCRATIC
GOVERNANCE: INTEGRAL REGIONAL
DEVELOPMENT AND THE FOURTH
HELIX AS KEY ELEMENTS*

Manuel-Ángel Rodríguez-Edeza * 

Alma Mayrén Martínez Pérez ** 

* Universidad Autónoma de Occidente, Departamento de Postgrado, Culiacán, Sinaloa, México.

E-mail: maredezasinaloa@hotmail.com.

** Universidad Autónoma de Occidente, Departamento de Ciencias Sociales, Culiacán, Sinaloa, México.

E-mail: mayren_m@hotmail.com.

RESUMEN

El presente trabajo contiene la propuesta de una nueva gobernanza o, una nueva forma de gobernar, la Gobernanza Democrática, que pasa también por un nuevo concepto de desarrollo regional, el Desarrollo Regional Integral (DRI), que consiste en juntar a los diferentes más que a los iguales, y el Diagnóstico y Fomento de las Potencialidades y Capacidades de los Municipios, los Ciudadanos y sus Comunidades (DPC), donde el sector académico juega un papel preponderante como la cuarta hélice, así como la complementación o complementariedad, como elementos claves. La idea es convenir que, efectivamente, las democracias modernas requieren la participación de la sociedad en un cogobierno en todos los ámbitos, pero sin que esto signifique suplantarlo, sino complementarlo. En un momento en que se discute si es mejor regresar a lo local o continuar en lo global, o lo glocal, como se ha propuesto; de globalismos y nuevos nacionalismos; se introduce una nueva idea y visión, lo loglal, o lo inverso, pensar local y actuar global, que no es un simple juego de palabras, sino invertir literalmente la ecuación y la estrategia, una nueva manera de hacer las cosas, al tiempo que la complementariedad, como alterna también, por cierto, a la competencia y la cooperación o cooportunidad, que también ha sido propuesta. Se hace un análisis de los términos en cuestión, para ver si es posible vincularlos, operarlos y aprovecharlos. Al final, se puede observar que no solo es posible, sino necesario, si se quiere caminar hacia una verdadera democracia de desarrollo.

Palabras clave: Nueva Gobernanza o Gobernanza Democrática; Desarrollo Regional Integral; Diagnóstico de Potencialidades y Capacidades; Complementariedad; Cuarta Hélice.

ABSTRACT

This work contains the proposal of a new governance, or a new way of governing, a Democratic Governance, which also involves a new concept of regional development, Integral Regional Development (IRD), which consists of bringing together those who are different rather than the same, and the Diagnosis and Promotion of the Potentials and Capacities of Municipalities, Citizens and their Communities (DPC), where the academic sector plays a predominant role as the fourth helix, as well as complementation or complementarity, as key elements. The idea is to agree that, indeed, modern democracies require the participation of society in co-government in all areas, but this does not mean supplanting it, but rather complementing it. At a time when it is being discussed whether it is better to return to the local or continue in the global, or glocal, as has been proposed; of globalisms and new nationalisms; a new idea and vision is introduced, the loglal, or the inverse, thinking local and acting global, which is not a simple play on words, but literally reversing the equation and the strategy, a new way of doing things, at the same time that complementarity also alternates, by the way, with competition and cooperation or cooportunidad, which has also been proposed. An analysis of the terms in question is carried out to see if it is possible to link, operate and take advantage of them. In the end, it can be seen that that is not only possible, but necessary, if we want to move towards a true developmental democracy.

Keywords: New Governance or Democratic Governance; Integral Regional Development; Diagnosis of Potentials and Capacities; Complementarity; Fourth Helix.

INTRODUCCIÓN

La gobernanza no es democrática per se, pero puede llegar a serlo. Este es un proyecto para desarrollar democracias no solo países.

En el 2015, la Organización de las Naciones Unidas propuso los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), se trata de 17 objetivos que pretenden ampliar o superar un concepto hasta entonces utilizado, pero que causaba ciertas limitaciones y confusiones: el desarrollo sustentable, relacionado básicamente con el medio ambiente. Ahora, los ODS, reconocen si, la importancia del medio ambiente y su cuidado y conservación, pero también la necesidad del desarrollo económico, político y social. No es solamente un asunto ambiental, sino de sobrevivencia y convivencia humana. Es en ese marco y ese esfuerzo, en parte, que se plantea la siguiente idea. Aunque no es exclusivo de ello. Aclaro.

En los gobiernos democráticos, es cada vez más común y hasta obligatoria, la participación de la ciudadanía en un cogobierno, no solo como beneficiarios de las políticas públicas sino como gestores y precursores de las mismas; y no nos referimos a los modelos ya conocidos, sino a una forma de co-gestión de su propio desarrollo. En ese sentido, nos interesa conectar tres términos regularmente utilizados, la gobernabilidad, la Nueva Gerencia Pública y la gobernanza, además del desarrollo regional, el comercio internacional y la globalización, entre algunos otros. El análisis de la “gobernanza”, señala Serna (2010), puede servir de base para generar un marco conceptual relativo a las transformaciones (y avances) del Estado.

Conceptualmente, la gobernanza se puede definir simple y llanamente como la forma de gobierno basada en la interrelación equilibrada del Estado, la sociedad civil y el mercado. Sin embargo, conceptos como Gobernabilidad y, la Nueva Gerencia Pública, han cobrado interés en los recintos académicos y gubernamentales, haciendo referencia a la legitimidad y eficiencia del gobierno como tres conceptos que, aunque relacionados, describen cosas diferentes y su utilidad, origen y temporalidad también son distintos.

Por otro lado, se ha observado la inquietud hacia una nueva gobernanza, que pasaría por reconocer las nuevas tecnologías y la forma de relacionar más ampliamente a la sociedad civil, pero la pregunta es ¿cómo?: definir su operatividad, sus formas, instrumentos y mecanismos, es una deuda y tarea pendientes. Al respecto, señala Camau (1995), gobernabilidad y democracia, son dos ámbitos que no siempre concurren; las reflexiones sobre una y otra tienen trayectorias que sólo en ciertos casos han coincidido, buscar la manera en que suceda, es el objetivo y la propuesta que rodea al presente trabajo. La hipótesis que planteamos es que en la medida en que se involucre a la sociedad, no solo será posible la democracia, sino el desarrollo y la gobernabilidad. Es decir, no solo nos interesa la gobernabilidad democrática, como un asunto meramente político, sino la gobernanza democrática, como un asunto además para el desarrollo.

Hace algunos años, como estudioso del Desarrollo Regional exponía sobre la necesidad de una nueva forma de desarrollo regional: el Desarrollo Regional Integral (DRI). Que a diferencia de los utilizados hasta el momento, reconocía no juntar a los iguales, sino a los diferentes, al tiempo que, buscar y hacer diagnósticos, sobre las potencialidades y capacidades de los municipios, sus ciudadanos y comunidades, en una forma de desarrollarlos y complementarlos con otros municipios, comunidades y ciudadanos, empresas y el sector privado, dentro y fuera, de sus propios estados o países, sin huir, comentaba, de lo global, por el contrario, pero no aceptando una explotación despiadada de los territorios, donde el sector académico, jugara un papel preponderante, como la cuarta hélice para el desarrollo.

Es esa idea la manifestada en el presente trabajo y propuesta. Se trata, de analizar muchos de los conceptos que se han utilizado a lo largo de los años para desarrollar al Estado democrático, y proponer uno nuevo, que llamo la nueva gobernanza o gobernanza democrática, la nueva gobernanza para las nuevas democracias. Esto no es cosa menor, si asumimos, que estos conceptos han estado ahí, decíamos y que, de alguna manera han sido utilizados, sin decir si se ha hecho bien o mal. Sobre todo, porque las sociedades, los gobiernos y los Estados cambian y evolucionan, o al menos es lo que se espera.

El trabajo se desenvuelve de la siguiente manera: primero, nos introducimos en el término de la gobernabilidad para después, abordar la nueva gestión o gerencia pública; posteriormente la gobernanza, así como algunas aproximaciones sobre nuevas ideas de gobernanza. Posteriormente tocamos la globalización, el desarrollo regional y, los nuevos nacionalismos, como temas obligados para comprenderlo mejor y, finalmente nuestra propuesta, así como las conclusiones, comentarios y sugerencias.

LA GOBERNABILIDAD: EL PRELUDIO DE LA GOBERNANZA

El caso de la Gobernabilidad es paradójico, porque si bien, si se es un gobierno legal de algún modo pasa por ello, es más un asunto de legitimidad o, dicho de otro modo, de la aceptación ciudadana al gobierno en turno. Es decir, aunque las dos cosas cuentan, lo uno no da por añadidura lo otro; no se puede llegar a la legitimidad sin pasar primero por la legalidad, pero ésta no garantiza por sí misma la legitimidad, menos la gobernabilidad.

Camau (1995, p. 23) señala: “Gobernabilidad y democracia son dos ámbitos que no necesariamente concurren; de hecho, las reflexiones sobre una y otra tienen trayectorias que sólo en ciertos casos han coincidido, revelando así las tensiones que rodean su relación”.

En su planteamiento estándar dice Serna (2010), consiste en preguntarse sobre las capacidades de gobernar del gobierno considerando a la sociedad como algo que, por definición, ha de ser gobernado y administrado, dado que se le considera atrasada, incompetente, ignorante, dividida e incapaz de autorregulación,

autodesarrollo y autogobierno. Nos remite, a la capacidad del gobierno para procesar demandas de la sociedad y darle respuesta oportuna (LÓPEZ, 2013). No obstante, Montero Bagatella (2012), señala, la gobernabilidad ha ampliado su significado hasta volverse ambigua y su uso constante ha conducido a que sea confundida con otras categorías como gobernanza, buen gobierno e, incluso, régimen político.

En la década de los setenta del siglo pasado y desde la perspectiva de la ciencia política, se abrió una discusión sobre los problemas de control gubernativo en las democracias industrializadas, que dio lugar al Informe a la Comisión Trilateral sobre gobernabilidad de las democracias, escrito por Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki (SERNA, 2010).

La idea central de dicho Informe, señala Serna (2010), era que los problemas de (in)gobernabilidad en las democracias de países altamente industrializados provenían de la “sobrecarga” del Estado de bienestar, ante demandas y presiones de diversos grupos sociales.

En el examen crítico que hace del concepto de gobernabilidad manejado por el Informe a la Comisión Trilateral, Aguilar (2010), observa uno de los límites internos de dicho concepto, lo cual abrió, el espacio para el surgimiento del concepto de gobernanza. Este límite se encuentra en su premisa “gubernamentalista”, según la cual, el agente central único de la conducción social es el Estado, y, en particular, el gobierno ejecutivo mediante sus políticas públicas y su provisión de servicios públicos (SERNA, 2010).

LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

El último tercio del siglo XX vio surgir una serie de debates sobre la reforma administrativa del Estado, que llevaba implícita una reconceptualización de la conducción gubernativa en las sociedades contemporáneas (SERNA, 2010).

No es cosa menor, como muchas otras cosas y conceptos, que la administración pública echara de la mano de la administración privada, para buscar mejoras en sus procesos.

En ese contexto, surge la Nueva Gerencia Pública (AGUILAR, 2006), en el momento en que la crisis del Estado se vuelve incontenible.

“Estuvo relacionada con los imperativos y propuestas de la política de ajuste fiscal. A la línea de la corriente anglosajona del New Public Management o del llamado consenso neoliberal de primera generación de los años ochenta” (AGUILAR, 2006, p. 17). De esta manera, los fundamentos, en que la Nueva Gerencia Pública (NGP) hace descansar la validez de sus propuestas, provienen del neoinstitucionalismo económico y el gerencialismo (AGUILAR, 2006).

Su nacimiento, fue la efficiency strategy, que tomó forma en 1979 y cuyo primer responsable fue sir Derek Rayner, quien la operó desde la unidad u Oficina de

Eficiencia, asignada directamente a la Oficina de la primera ministra, Margaret Thatcher (AGUILAR, 2006).

Su primera agenda, consistió en: a) reducir el ámbito de la intervención estatal en la economía; b) reducir el número de organismos y programas gubernamentales; c) reducir el número de las empresas públicas; d) realizar recortes de gasto; e) reestructurar la organización de las dependencias del gobierno; y f) inducir y asegurar la eficiencia económica de la operación administrativa (AGUILAR, 2006).

Al inicio, su término compitió con el de gobernanza/gobernación (Governance/New Governance), pero el término gerencial acabó finalmente por imponerse y ser el de uso generalizado en el ámbito administrativo (AGUILAR, 2006).

Es un movimiento originado desde algunos académicos y organismos internacionales que plantearon la necesidad de modernizar el funcionamiento de la Administración Pública (BOLAÑOS, 2010).

Se trata de la aplicación de los criterios empresariales del sector privado, guiados por el mercado, a la Administración Pública; bajo el argumento de la eficiencia y la eficacia, ya que se parte del supuesto de que el sector público es ineficaz y corrupto (ROMERO-PÉREZ, 2012).

Para muchos, es indistinto con la Nueva Gestión Pública, pero en el ámbito privado, si hacen una distinción desde la propia originalidad de los conceptos, Gerencia y Gestión, la primera como administrador y la segunda, como operador.

GOBERNANZA

Como se señaló al principio, la gobernanza puede definirse simple y llanamente como la forma de gobierno basada en la interrelación equilibrada del Estado, la sociedad civil y el mercado. No obstante, desde el ámbito político y, politológico, entraña algo más que solo cuestiones prácticas y técnicas. Unificar la administración con la gobernabilidad, implica algo adicional. Como que el propio Estado, debe actuar con “corazón” y con razón, y no solo con cuestiones prácticas y técnicas.

En relación con el concepto, Aguilar (2006, 2010), distingue entre su acepción descriptiva y su connotación normativa. En la primera, el concepto se refiere a una serie de cambios que se han dado desde fines del siglo XX, relativos a las relaciones entre gobierno y sociedad en muchos Estados para poder reconstruir el sentido y la capacidad de dirección de la sociedad.

En el sentido descriptivo alude a la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomos, organismos financieros internacionales) han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumental de las políticas públicas y los servicios

públicos, y da cuenta de que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios (AGUILAR, 2010).

Del mismo modo, dos tendencias que, por el lado de la gobernanza, animan y reorientan la Administración Pública, señala Aguilar (2006). Una orientada a reivindicar, recuperar y reconstruir su naturaleza pública, mientras que la otra, orientada a recuperar, reactivar y reconstruir la capacidad administrativa, es decir, la pública y la gerencial (AGUILAR, 2006).

La primera aparece como consecuencia directa de la lucha de muchos países por democratizar a sus regímenes políticos de carácter autoritario y, es resultado del despertar de los ciudadanos y las agrupaciones de la sociedad civil. La segunda, tiene relación directa con las medidas de ajuste y equilibrio hacendario, para poder sacar al Estado desarrollador de su bancarrota fiscal y marasmo administrativo.

Pero obedece también, a la necesidad de asegurar la capacidad de respuesta de las democracias (particularmente de las nacientes) a la demanda social por bienes, servicios y oportunidades, que surge de una sociedad que tiene sectores cada vez más autónomos y hasta autosuficientes, pero que abriga también a grandes núcleos de población, arruinados por la pobreza de sus condiciones de vida y que penden del hilo de la acción gubernamental. De este modo, el concepto de gobernanza/gobernanza, incluye la distinción entre capacidad directiva y eficacia directiva del gobierno (AGUILAR, 2006).

Por consiguiente, el foco de la atención teórica y política se desplaza de la dotación de las capacidades gubernativas —el enfoque de la gobernabilidad— hacia la utilización efectiva de las capacidades gubernativas —el enfoque de la gobernanza— y, particularmente, hacia el modo idóneo de utilizarlas.

El punto de quiebre en la transición del concepto de gobernabilidad al de gobernanza se produjo, cuando se comenzó a constatar que gobiernos fiscal y administrativamente fuertes de las sociedades altamente industrializadas se mostraban débiles para resolver problemas. Comenzándose a buscar “más allá del gobierno”, en busca de capacidades no gubernamentales (SERNA, 2010).

Lo que se propone va en ese sentido, no solo pasa por que la sociedad sea gestora y conductora de su desarrollo, sino provocadora, explorando y aprovechando sus potencialidades y capacidades para implementar la agenda en la integración de políticas públicas. La sociedad civil ya no deberá ser solo un actor “involucrado”, sino un actor que se involucra y dirige de algún modo a los demás actores, gobierno, la propia sociedad y mercado y, donde el sector académico juega un papel fundamental.

Jessop (1998), señala, la gobernanza da cuenta de las transformaciones recientes de la función del gobierno en un contexto complejo de globalización/relocalización, complejidad social, descentramiento de la política y pérdida del carácter autosuficiente del Estado, aludiendo al desarrollo.

Por su parte, Sørensen y Torfing (2009), asocian la gobernanza con la sociedad civil, que es el otro elemento importante en su conceptualización, se asume, señala Zurbriggen (2011), que la gobernanza es, o debiera ser, más consensual, igualitaria, basada en la confianza y en la deliberación que la lógica jerárquica o de mercado, reproduciendo los valores intrínsecos de la sociedad civil.

Pero hay un elemento que todavía falta, si además de práctica, técnica y política, se quiere eficiente y, democrática, gobernable: el sector académico o intelectual. Que no solo posibilita su operación, sino genera de algún modo su gobernabilidad al involucrar de manera indisoluble a la sociedad.

Si a principios de los años 70's, el mundo vio arribar la gobernabilidad y, en los 80's, la Nueva Gerencia Pública, es fundamentalmente en los 90's y, particularmente en el presente siglo (XXI), que la gobernanza (pública) adquiere una connotación importante, sobre todo, como señala Aguilar (2006), a partir de las rupturas autoritarias post muro de Berlín. Y que dará una connotación y fundamentación importante para el siguiente apartado y etapa de nuestro trabajo.

LA GLOBALIZACIÓN

Todo esto no es coincidencia. Al igual que en el sector político y administrativo, el sector económico ha sufrido una “evolución” y, el Estado, el gobierno, y la propia sociedad, tienen que formar parte, so pena de quedarse a la deriva.

La globalización, ha jugado un papel fundamental. En sí misma no es un proceso nuevo, pero si novedoso. En “estricto sentido ningún sistema es completamente cerrado”, señala Cáceres Nieto (2016, p. 55). Y parafraseando a Flores, (2016), llegó sin que podamos detenerla y ya nadie podrá pararla. Nadie, puede apartarse de este proceso dice Fuentes (1991).

Hay quienes le reconocen como un proceso antiguo (PETRAS, 1999), que dataría del propio comercio transfronterizo mercantilista y el nacimiento del capitalismo o la economía liberal. Pero hay otros que lo consideran un fenómeno moderno, que se explyea con la sociedad del conocimiento (DRUCKER, 1994), y tecnológico (OHMAE, 1985, 2005) o inercial (HAYEK, 1990). No obstante, queda claro, que es posible, gracias a los Estados-nación, porque hablar de una internacionalización, no solo implicaría un sentido transfronterizo, por añadidura, pero también de reconocimiento legal soberano.

Sin embargo, en un sentido amplio, la globalización ha rebasado estas intenciones, sobre todo cuando hablamos de otro tipo de globalizaciones, no solamente económicas o políticas, sino de derecho internacional, como los derechos humanos y el medio ambiente, pero, sobre todo, la tecnología (TOFFLER, 1980) de la información, que no ocupa frontera, literalmente, salvo para reconocerla precisamente global o local.

Recientemente, autores como Ulrich Beck (2001), llamaron a diferenciar entre globalismo, globalidad y globalización. Por globalismo señala, se debe de entender

la concepción según la cual el mercado mundial desaloja o sustituye al quehacer político. La globalidad hace referencia al estado o situación. Mientras que la globalización, por su parte, referiría los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder (BECK, 2001).

En lo personal, no obstante, considero que el proceso de globalización, vía una globalidad de las cosas, ha prefigurado un globalismo, como señala Beck (2001), pero sin que este llegue aún a consumarse. Tampoco que este sea bueno o malo, aunque imparable, sobre todo con la IA (inteligencia artificial), por lo que debemos aprovecharlo indiscutidamente.

LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL

Ahora bien, ¿qué es una región?, tengo la sospecha de que la hemos confundido con un asunto meramente territorial y si acaso, por su ubicación, razones étnicas y/o geográficas. Y así tenemos el norte, el centro, el sur; la región indígena, la región afro, la región caucásica o, la sierra, la costa, el valle, etcétera; cosa que no está mal, pero que en nada o muy poco ayuda para generar un desarrollo, sobre todo si este se pretende económico.

Por desarrollo regional, dicen los cuadernos de ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social), se debe entender que hay un aumento en el bienestar de la región expresado por indicadores tales como ingreso per cápita, disponibilidad de servicios sociales y la adecuación de sus sistemas legales y administrativos (ILPES, 1987).

Los desarrollos económicos regionales actuales, pasan o deben pasar por reconocer la región, si como un ente geográfico, pero no en el plano que la hemos mencionado arriba, de hecho, la ubicación geoespacial, étnica o geográfica, es solo un referente, de inicio, no de llegada y, solo por cuestiones administrativas o, para el desarrollo político y social por parte del Estado pero que, precisamente puede y debe usar sus potencialidades y capacidades en estrategias de desarrollo económico, para desarrollarlas, a ellas y sus ciudadanos.

El desarrollo regional integral que se propone va en ese sentido, es un término económico, para desarrollarnos ciertamente económica pero también socialmente. Es decir, para desarrollarnos (municipal o regionalmente), ocupamos una estrategia de desarrollo regional económica, que pasa por conocer e impulsar nuestras potencialidades y capacidades.

Se (deben) distinguir dos aspectos fundamentales que se abstraen de los enfoques teóricos del desarrollo económico regional (ILPES, 1987): por un lado, la importancia de la dimensión territorial y, por otro, el carácter endógeno del proceso. En el plano político administrativo, el tradicional centralismo de los Estados latinoamericanos (tanto de los federales o federalizados, así como de los unitarios), parece estar sometido a un fuego cruzado de presiones (ILPES, 1987). Se originan tanto en las comunidades territoriales, por la demanda de

descentralización política territorial como también dentro del propio aparato estatal, que busca formas más eficientes y concretas de acción u de oferta de descentralización administrativa. Pero ¿cuánta descentralización política y a qué nivel? ¿Cuánta desconcentración y en relación con cuáles funciones del Estado? ¿Cuán gradual o cuán acelerados deben ser estos procesos? (ILPES, 1987).

Es decir, estas dos fuerzas a favor de la descentralización no se cruzan, sino que se plantean en dos planos distintos: la demanda se refiere al plano político (descentralización) en tanto que la oferta se relaciona con el plano de lo administrativo (desconcentración). En ese sentido, el desarrollo del tema exige convenir en una concepción de la propia planificación regional. La planificación del desarrollo regional debiera ser, primero que todo, una actividad societal, en el sentido de ser una responsabilidad compartida por varios actores sociales. Sin la participación de la región, como verdadero actor social (y económico), la planificación regional sólo consiste en un procedimiento de arriba hacia abajo para asignar recursos financieros o de otra índole entre espacios, arbitraria o erróneamente llamados "regiones" (ILPES, 1987).

LA GLOBALIZACIÓN Y EL DESARROLLO REGIONAL: LO ENDÓGENO Y LO EXÓGENO

¿Qué hacer entonces? Vayamos por partes. De acuerdo con Valeriano (2003), Robertson (1992) sugiere que el proceso de globalización es anterior a la modernidad y a las sociedades modernas. No obstante, está de acuerdo que la modernidad proporciona un impulso añadido a los procesos de globalización (VALERIANO, 2003).

Robertson define la globalización como un concepto que se refiere tanto a la compresión del mundo y a la intensificación del mundo como un todo (VALERIANO, 2003), (donde) el avance de la globalización adquirió gran ímpetu por el nacimiento del Estado-nación europeo. Este ímpetu tuvo dos aspectos y también es paradójico. Por un lado, el Estado-nación es responsable por la difusión de la idea de una sociedad nacional. Sin embargo, por la otra parte, el Estado-nación tiene "externalidades" con las cuales forma relaciones. Una conciencia global (VALERIANO, 2003).

De este modo, la globalización, causa y consecuencia de la declinación del modo de acumulación de postguerra, interactúa y se retroalimenta con la revolución científico-tecnológica y la emergencia de un nuevo paradigma tecno-productivo cuyo principio central es la flexibilidad de la producción que garantice la expansión de los capitales y la gestión productiva. Este nuevo modelo productivo, afecta a todas las esferas de la sociedad en sus múltiples dimensiones: económica, política, sociocultural, a la vez que favorece nuevas realidades territoriales y nuevos modelos de desarrollo a distintas escalas. Y es en este proceso de transición que las economías regionales y locales emergen como agentes activos de la globalización (MANET, 2014).

En ese sentido, las teorías explicativas del desarrollo económico regional, vinculadas al proceso de localización industrial y concentración de la actividad económica, abren paso a un debate que supone el resurgir del territorio y de la geografía (MANET, 2014); en el entendimiento de la región y en general del espacio geográfico se asiste, a partir de los años ochenta, a una nueva perspectiva territorial de la Ciencia Regional en la que el espacio no es un mero factor adicional sino esencial en la comprensión de los fenómenos de crecimiento económico y que viene dado por las teorías del crecimiento endógeno (MANET, 2014).

Es decir, la cuestión no reside en si un sistema productivo de una localidad o un territorio está formado por empresas grandes o pequeñas, sino por la organización del sistema productivo local. Se ha pasado de los mercados nacionales a los mercados globales (MANET, 2014). Pero esto no significa necesariamente que se deba producir global para vender local, sino al revés, la posibilidad de producir local para vender global. Es en este sentido, que el desarrollo regional y la globalización están o debieran estar relacionados.

Es decir, con todos estos elementos que tenemos hasta aquí, gobernabilidad, nueva gestión pública, gobernanza, globalización y desarrollo regional, queda claro que el mundo es más complejo de lo que pudiéramos considerar, si bien es cierto la administración ha debido evolucionar conforme la necesidad política y económica, es en este punto, lo económico, que adquiere una complejidad mayor, porque si bien es cierto lo político o administrativo puede ser de algún modo "controlado" por la autoridad local, lo económico, escapa de algún modo a ese control, so pena de la propia inestabilidad e ingobernabilidad política, sobre todo si se pretende ser democrático, por lo que ha de pensarse en una forma y una fórmula, que pueda aprovechar las vicisitudes económicas, pero sin perder el control de lo político.

LO GLOCAL Y LA COOPETENCIA

Como se advierte, la dinámica del capitalismo a nivel internacional asociada al proceso de globalización económica influye en la manera como las diferentes regiones y territorios se insertan en este proceso, lo que ha implicado (o deberá implicar) cambios en las estructuras productivas e industriales (MANET, 2014). Y sobre todo organizativas.

En sus visiones, Robertson (2000, 2003 apud VALERIANO, 2003), advierte al mundo como una sola comunidad global, expresada, en su forma centralizada, en imágenes como las del paraíso terrenal y el reino de Dios en la tierra y una religión que lo "controle" todo. En la versión más descentralizada, la encuentra, en muchas variantes de los movimientos pacifistas contemporáneos y el marxismo romántico. En estos casos, la respuesta, es la de que, el único camino para salvar el mundo de esa complejidad y caos consiste en establecer una comunidad global que sea altamente respetuosa con la tradición local y con la variedad cultural. Una perspectiva "con cultural": glocal (VALERIANO, 2003).

En la imagen del orden mundial en una sociedad global, concibe el mundo, en su forma centralizada, en un fuerte gobierno mundial, mientras que la forma descentralizada, en los así llamados federalistas mundiales y, la versión wallersteiniana, señalando que, los primeros aspiran a superar el problema de la globalidad federalizando un sistema mundial desordenado, los últimos ven el sistema mundial como ordenado, pero con contradicciones dinámicas que eventualmente lo transformarán en una forma más alta y preferible de orden (VALERIANO, 2003). Una posibilidad para la cooperación y la competencia: cooperación en competencia o cooepetencia (BRANDENBURGER y NALEBUFF, 1996).

Es decir, aunque Robertson (1992) está viendo el mundo más desde un punto de vista sociocultural o sociopolítico, sus visiones ayudan a visualizar el mundo también económicamente. En ese tenor, la teoría del desarrollo regional, especialmente aquélla de tipo económico, debe considerar el crecimiento regional desde dos puntos: a) desde afuera, y b) desde adentro (HILHORST, 1974). El primero, con énfasis en los mecanismos subyacentes al fenómeno de la transmisión del crecimiento económico en el espacio, es decir, como el crecimiento pasa de una región a otra, mientras que el segundo, dentro de la región individual (HILHORST, 1974).

Es aquí, donde Manet (2014), de algún modo concuerda con su nueva propuesta de desarrollo local endógeno (y nosotros), sustentada en la acumulación de capital físico y humano a escala local posibilitando formas más flexibles de producción en los procesos de crecimiento y cambio estructural. Debemos enfatizar, señala, en la aparición de un nuevo modelo específico de organización productiva ofreciendo un mayor protagonismo de los sistemas productivos locales, donde los empresarios, organizaciones, instituciones, sociedad civil y cultural, creen un espacio de entendimiento que convierta al territorio en un verdadero agente de transformación social: los sistemas productivos regionales (MANET, 2014).

En ese nuevo modelo, del cual coincidimos, el desarrollo regional se interpreta no como el resultado de la decisión óptima de localización industrial por parte de las grandes empresas interregionales, sino como la actuación de las empresas locales eligiendo producciones más apropiadas (MANET, 2014). Pero también, grandes empresas y empresarios internacionales, convergiendo con productores y empresas locales en cadenas “loglales (local-global)” de desarrollo.

LOS NUEVOS NACIONALISMOS

Finalmente, un aspecto muy importante a resaltar es el fenómeno que está resurgiendo, y que apura aún más nuestra propuesta, el Nacionalismo, o, los nuevos Nacionalismos. Que se “oponen” de algún modo, a los procesos globalizadores; del tipo que sea, pero particularmente, al “globalismo”, o, ideología del dominio del mercado mundial (BECK, 2001) y, aunque se mantiene todavía una primacía globalizadora, es real y posible, que, en la parte económica, particularmente derivado de las crisis financieras actuales, los Estado-nación,

volteen a ver procesos políticos y económicos más locales. El peligro que se advierte es que en aras de estos “nacionalismos”, particularmente populistas (FUKUYAMA, 2018), se revierta una posibilidad real local (y regional) de desarrollo, que no solo no es contraria a la globalización, sino complementaria y necesaria.

Aunque la globalización generó grandes beneficios, señala Acemoglu (2022), el proyecto de globalización, posterior a la Guerra Fría, también creó las condiciones para el resurgimiento del nacionalismo en todo el mundo. El principio nacionalista, se basa(ba) en una representación social del espacio como entidad física, material, corpórea, cuyo principal referente es (o debiera ser) el territorio – frontera: el lugar (VIDAL, 1999). El hecho de que gentes de orígenes, lenguas y culturas diferentes viviesen precisamente en el seno de entidades estatales amplias bajo un solo gobierno parecía cosa obvia, en los albores del Estado nacional moderno, que es históricamente el objetivo definido de los nacionalismos (HOBSBOWM, 2000).

No obstante, las nuevas formas de sociabilidad, señala Vidal (1999), han encontrado en la arquitectura invisible e inmaterial de las redes informáticas (y “formáticas”) un nuevo modelo de representación espacial que parece cuestionar los sentimientos de pertenencia y comunidad ligados al lugar. La dialéctica local – global que define el mundo actual es el correlato de una tensión retro alimentadora entre dos modos de representación social del espacio: los particularismos nacionalistas y el universalismo globalizador (VIDAL, 1999).

¿No expiró ya su plazo histórico? Se pregunta. ¿No son ellos precisamente los que creían en el carácter irreversible de la historia? ¿No estamos ante las nefastas consecuencias del colapso definitivo de la idea moderna de progreso? (VIDAL, 1999).

¿Qué viene? ¿O deberá venir? ¿Un nacionalismo o una globalización nueva? ¿Cuál es la apuesta para las nuevas generaciones futuras? y no, no es un pleonismo, creemos convincentemente que las futuras generaciones tienen que ser nuevas, en todos los sentidos.

En noviembre de 2016, la revista *The Economist* puso en portada el *New Nationalism* (RAMÍREZ y ROJAS, 2020). En la imagen que acompañó el artículo se veía al recién elegido Donald Trump, a Marine Le Pen del Frente Nacional francés, al presidente ruso Vladimir Putin y a Nigel Farage, quien acababa de protagonizar la victoria del Brexit en el Reino Unido. El fenómeno, fue llamado por Francis Fukuyama *populist nationalism* (nacionalismo populista) y lo considera “[...] the chief threat to the liberal international order that has been the foundation for global peace and prosperity since 1945” (RAMÍREZ y ROJAS, 2020).

De acuerdo con Fukuyama, 2018, presenta las siguientes particularidades: 1) Apela al pueblo como base de la legitimidad política en una identificación étnica, de allí su perfil nacionalista y; 2) Tiene líderes carismáticos que promueven el culto a la personalidad. Identifica tres causas: Económica, esto es, conflictos derivados de la globalización al tender a “aprovechar” mano de obra barata. Política: desprecio

por el check and balance propio de la democracia liberal y cultural: con una exacerbación de las identidades mayoritarias, como consecuencia de la inmigración y la globalización (FUKUYAMA, 2018).

No obstante, señala Acemoglu (2022), ofrece algunas lecciones (u oportunidades). Es posible que se deban repensar los procesos de globalización económica, sobre todo el cómo organizarnos. No hay duda de que el comercio abierto puede ser beneficioso tanto para las economías en desarrollo como para las desarrolladas, pero, debemos considerar enfoques alternativos. Por ejemplo, los acuerdos comerciales ya no deben ser dictados por corporaciones multinacionales que se benefician arbitrando salarios artificialmente bajos y normas laborales inaceptables en los mercados emergentes (ACEMOGLU, 2022).

El proceso de globalización, dice Alfie (1993), y los movimientos nacionalistas, no son antagónicos, sino complementarios, (aunque) lejos de la supuesta tranquilidad mundial, el globalismo, (o globalización) debe ser entendido (y atendido) como una interdependencia asimétrica, en un mundo complejo. La nueva realidad mundial, ofrece un panorama en el que la mayoría de las teorías sociales han sido desplazadas por la fuerza de los acontecimientos. El proceso de globalización y los nuevos nacionalismos son dos caras de la misma moneda, la cual está ahora en el aire (ALFIE, 1993).

¿Qué hacer? ¿Qué sigue? ¿Podemos ignorar la globalización o acaso enfrentarla? Huir literalmente a la aldea, como señalan algunos, o hacerle frente de manera inteligente y provechosa. Lo primero creo que es prácticamente imposible, mientras que lo segundo, es asequible si se actúa correctamente. De ahí la intención de nuestra propuesta, generar una salida inteligente e inteligible al problema.

EL DESARROLLO REGIONAL INTEGRAL: LA NUEVA GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO

La propuesta de una nueva gobernanza no pasa, o deberá pasar, por caer en nacionalismos románticos a expensas del desarrollo. Pero tampoco el desarrollo, puede generarse sin nacionalismos y localismos, aún románticos. Los nacionalismos, como se señaló, no se ganan porque se pierdan las fronteras, ni por que se pongan cada vez más altas. Habrá que buscar entre la economía y la política, el desarrollo y la sociedad, el desarrollo humano.

En lo personal hemos trabajado y promovido desde hace tiempo un concepto más amplio, el Desarrollo Regional Integral (DRI), que traspasa fronteras, pero que al mismo tiempo las acerca. Se trata de que en el plano económico y, del desarrollo, ya no ubiquemos y juntemos a los “iguales” necesariamente, en “zonas de identidad”: racial, geográfica, lingüística, sino en regiones de oportunidades y potencialidades, con complementariedad, venida precisamente desde las diferencias.

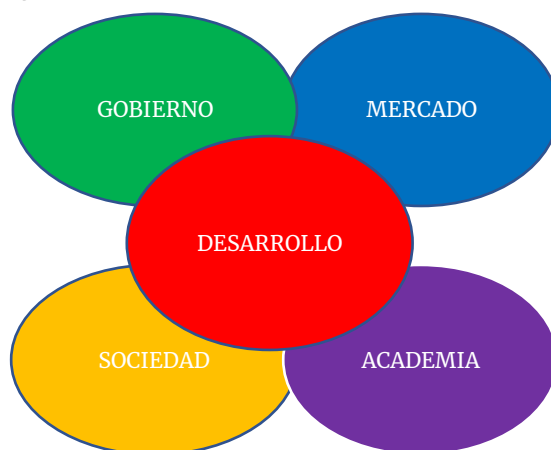
El mundo no es simétrico, señala Alfie (1993). Pero tampoco “contrapuesto”. No me estoy refiriendo a generar auspicios, auxilios o socorros, a los municipios o regiones pobres, sino a la posibilidad de “complementar” sus capacidades y potencialidades; ya no es solamente competencia o cooperación, pero tampoco cooportunidad, sino complementación, entendida aún en sus razones asimétricas. Tampoco localismos o nacionalismos contra globalización; pero tampoco explotación, aunque fuera glocal, sino regionalización integral, loglal, con visiones locales de integración en la globalidad que parten de las potencialidades y capacidades de los municipios, sus ciudadanos y comunidades.

Se trata de impulsar y desarrollar las capacidades y potencialidades productivas y creativas, de los municipios, sus ciudadanos y comunidades, con el apoyo del sector académico. Voltar la ecuación. Buscar qué impulsar, promover y potencializar, partiendo de lo que se tiene y no de lo que se ocupa “arriba” o, entre las grandes empresas, que, si bien ayuda, siempre será pasajero, sobre todo, una vez que se haya “logrado” el objetivo; dejando no solo un detrimento posterior, sino un atraso irreversible que afectará a todos. El extractivismo ya pasó.

La nueva gobernanza para el desarrollo, o gobernanza democrática, ocupa como método el Desarrollo Regional Integral (DRI) y como su estrategia e instrumento los Diagnósticos de las Potencialidades y Capacidades de los Municipios, sus Ciudadanos y Comunidades (DPC). Donde el sector académico juega un papel primordial y relevante.

Es la interrelación equilibrada del Estado, la sociedad civil y el mercado, de la gobernanza tradicional, pero con la inclusión de una cuarta hélice: el sector académico o intelectual. Para ello, es importante convenir y conveniar las Alianzas para los Desarrollos, entre los gobiernos, la sociedad civil, las empresas y el sector académico, en una estrategia conjunta que impulse el desarrollo, no solo económico, pero sobre todo humano. Gobierno y administración pública, nunca debieron ser separados, pero tampoco el sector privado, la sociedad civil, ni el sector académico e intelectual (ver Figura 1).

Figura 1. La nueva gobernanza o gobernanza democrática



Fuente: Creación propia.

UM MODELO INICIAL

El modelo inicial que se propone, considera indisolublemente los diagnósticos comunitarios, que llamamos de potencialidades y capacidades de los municipios, sus ciudadanos y comunidades, con algunos ejes generales y genéricos y sus respectivas variables.

DIAGNÓSTICOS DE POTENCIALIDADES Y CAPACIDADES DE LOS MUNICIPIOS, SUS CIUDADANOS Y COMUNIDADES

Se trata de hacer diagnósticos de las diferentes comunidades o regiones a desarrollar, por parte de la comunidad académica y científica, encabezados y facilitados por las entidades gubernamentales que se consideren. Intervendrán en su momento y, de acuerdo con los requerimientos, el sector privado o empresarial y la sociedad civil involucrada. Para ello, será necesario generar de antemano las Alianzas Estratégicas de Cooperación y Colaboración para el Desarrollo (AECCPD).

A. VARIABLES Y DIMENSIONES:

CUANTITATIVAS: Geográficas, topográficas, climatológicas, sociodemográficas, económicas, de infraestructura, de servicios sociales básicos, gobierno, seguridad, capital social y políticos.

CUALITATIVAS: Potencialidades y capacidades ciudadanas.

PROPUESTA: Elaboración final de la propuesta.

B. INDICADORES:

INDICADORES CUANTITATIVOS

Geográficos:

1. Ubicación
2. Dimensión
3. Colindancias

Topográficos:

1. Tipo de suelo
2. Altitud

Climatológicos:

1. Clima
2. Precipitación pluvial
3. Flora
4. Fauna

Sociodemográficos:

1. Población
2. Distribución
3. Sexo
4. Niveles de educación

5. Salud
6. Ocupación

Económicos:

1. PIB
2. Actividades económicas principales (distribución población ocupada)
3. Distribución del ingreso (niveles de pobreza)
4. Desigualdad (Índice de GINI)
5. Recursos
6. Principales empresas

Infraestructura:

1. Vías de comunicación (carreteras, puertos, aeropuertos, ferrocarril)
2. Conectividad (teléfono, internet, radio, tv, prensa)
3. Servicios (agua, luz, gas, alumbrado público, pavimentación)
4. Infraestructura educativa
5. Infraestructura de salud

Servicios sociales básicos:

1. Agua
2. Luz
3. Drenaje
4. Cobertura de internet

Gobierno:

1. Tipo de gobierno
2. Forma de Gobierno
3. Administración Pública (distribución, poderes)
4. Relación (local, nacional e internacional).

Seguridad:

1. Delitos del fuero común (proyección y anual)
2. Delitos del fuero federal de alto impacto (proyección y anual)

Capital social:

1. Organismos de la sociedad civil
2. Iglesias
3. Organismos gubernamentales
4. Organismos empresariales

Políticos:

1. Partidos
2. Partido en el gobierno
3. Resultados electorales
4. Participación en partidos
5. Participación política-electoral

Mecanismo: diagnósticos de segunda mano, estadísticos, históricos o bibliográficos.

INDICADORES CUALITATIVOS

Capacidades y potencialidades ciudadanas

1. Habilidades
2. Expertiz
3. Vocación
4. Cultura

5. Tradiciones

Mecanismo: diagnósticos de primera mano en campo, encuestas, asambleas, entrevistas

C. FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Sociedad civil (no partidos)
2. Partidos y organizaciones políticas
3. Gobierno
4. Organismos civiles
5. Organismos empresariales
6. Organismos académicos y sector intelectual

D. GENERACIÓN DEL PLAN O LA PROPUESTA

1. Plan o propuesta
2. Metas u objetivos estratégicos
3. Indicadores y subindicadores de evaluación y seguimiento
4. Responsables
5. Presupuestación y programación de las acciones

CONSIDERACIONES FINALES

Queda claro, que la lógica del desarrollo económico ha pasado en los últimos años de lo local a lo global (globalización) y, de lo global a lo local (glocal), recientemente. Que la administración pública, se ha tenido que adecuar a procesos de cambio políticos, pero también sociales, pasando de administraciones burocráticas a administraciones eficientes; que, en el mismo proceso de cambio, los gobiernos, han tenido que compartir su agenda con la sociedad y, generado procesos de gobernanza, no solo de gobierno.

Pero ni la economía, ni los gobiernos y las administraciones, han debido estar separados, ni del sector privado o los mercados, y ahora el sector académico, so pena de sufrir procesos de inestabilidad, que corrigen por cierto con más política o más gobierno, pero que no ayuda a la gobernabilidad, al menos no democrática (CAMAU, 1995).

Es necesario, generar una cultura de gobernabilidad (democrática), que pase por gobiernos capaces, pero también eficientes (AGUILAR, 2006), donde la sociedad juega un papel importante, siendo gestora de su propio desarrollo, pero sobre todo provocadora. A la sociedad ya no se le involucra, sino que se involucra en las nuevas democracias para el desarrollo.

Se trata de revertir la ecuación, si queremos lograr desarrollar verdaderas democracias y no solo países, aunque fueran “democráticos”.

Las sociedades no fueron democráticas en origen, por necesidad; pero ahora por necesidad, llegó momento de serlo.

La nueva gobernanza para las nuevas democracias, o gobernanza democrática, “gobiernanza”, (“armonianza” me sugería un compañero en Colombia, insistiendo en no dejar de lado la sustentabilidad) pretende no parar la globalización, tampoco los localismos, al contrario, pero si el globalismo (parafraseando a BECK, 2001) y, los nacionalismos, sobre todo los nuevos nacionalismos populistas, diría Fukuyama (2018).

Se deben aprovechar las regiones, sus potencialidades y capacidades y de los ciudadanos; generarlas y fomentarlas, aprovechando el gobierno y la administración pública; capitalizarlas e impulsarlas aprovechando a los empresarios y el sector académico y; realizarlas y llevarlas a cabo, aprovechando el trabajo y la fuerza de sus ciudadanos. No hace falta la competencia, ni la cooptación, aún en condiciones asimétricas (ALFIE, 1993), sino la complementariedad, adaptando, las estructuras políticas y sociales (MANET, 2014) habrá siempre una ventaja comparativa y competitiva, diría David Ricardo.

No es huyendo de la globalización y tampoco de la competencia que vamos a lograr el desarrollo de los pueblos; tampoco con localismos o, simple cooperación; de lo que se trata, es lograr la sinergia entre las diferentes ideas, pero bajo una clara ecuación económica, no economicista: la producción y, el aumento y diversificación de esta, de acuerdo a las capacidades y potencialidades de los pueblos y comunidades.

No se requiere que las empresas vengan a buscar que “explotar”, sino que las regiones y comunidades propongan que hacer y desarrollar; en un mundo de globalización, al cual, nadie debe renunciar, pero desde lo local a lo global (loglal), en una idea de complementación o complementariedad. Puede parecer una quimera, la diferencia es que no se trata de un mundo irreal, sino de algo que ya está sucediendo, pero que hay que ordenar y corregir.

SOBRE OS AUTORES

Manuel Ángel Rodríguez Edeza: Licenciado en economía, Maestro en procesos políticos y Doctor en ciencias sociales; actualmente se desempeña como profesor investigador en la Universidad Autónoma de Occidente (UAdeO), Sinaloa, México.

Alma Mayrén Martínez Pérez: Licenciada en artes plásticas y estudiante de la maestría en Gestión y Políticas Públicas en la Universidad Autónoma de Occidente (UAdeO), donde se desempeña como profesora adscrita a la carrera de diseño.

REFERENCIAS

1. ACEMOGLU, Daron. Los nuevos nacionalismos. *El Economista*, 26 jun. 2022. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Entendiendo-el-nuevo-nacionalismo-20220626-0062.html>. Acceso: 10 oct. 2022.
2. ALFIE, Miriam. El proceso de globalización y los nuevos nacionalismos: La herencia del fin de la guerra fría. *Revista Sociológica*, v. 8, n. 21, 1993. Disponible en: <http://www.sociologiamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/784/757>. Acceso: 22 abr. 2024.
3. AGUILAR, Luis. El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera Norte*, v. 22, n. 43, 2010. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722010000100008. Acceso: 22 abr. 2024.
4. AGUILAR, Luis. *Gobernanza y gestión pública*. México: FCE, 2006.
5. BECK, Ulrich. ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. Buenos Aires: Paidós, 2001.
6. BOLAÑOS, Rolando. Los cuadros gerenciales en la administración pública. *Revista de Ciencias Económicas*, v. 28, n. 1, 2010. DOI: <https://doi.org/10.15517/rce.v28i1.7069>
7. BRANDENBURGER, Adam M.; NALEBUFF, Barry J. *Co-opetition*. N.Y.: Doubleday, 1996.
8. CAMAU, Antonio. *Gobernabilidad y democracia*. INE, 1995.
9. CÁCERES NIETO, Enrique. Repensando el concepto de derecho en la era de la globalización (Consideraciones metateóricas con referencia especial al derecho constitucional). In: SERNA, José María (Coord.). *Gobernanza global y cambio estructural en el sistema jurídico mexicano*. Ciudad de México: UNAM; IIJ, 2016. p. 37-59.
10. DRUCKER, Peter. *La sociedad post capitalista*. Norma, 1994.
11. FLORES, María Victoria. La globalización como fenómeno político, económico y social. *Orbis*, v. 12, n. 34, p. 26-41, 2016. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/709/70946593002.pdf>. Acceso: 22 abr. 2024.
12. FUENTES, Carlos. Nacionalismo e integración. *Este País*, 1 abr. 1991. Disponible en: https://estepais.com/tendencias_y_opiniones/nacionalismo-integracion/. Acceso: 20 jun. 2022.
13. FUKUYAMA, Francis. Why populism? The populist surge. *The American Interest*, 09 feb. 2018. Disponible en: <https://www.the-american-interest.com/2018/02/09/thepopulist-surg>. Acceso: 13 nov. 2021.
14. HAYEK, Friedrich A. *La fatal arrogancia. Los errores del socialismo*. Madrid: Unión Editorial, 1990. Tomo I. (Obras Completas).
15. HILHORST, Jos. Teoría del desarrollo regional: un intento de síntesis. Cepal, 1974. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/33638>. Acceso: 18 ago. 2022.
16. HOBBSAWM, Eric J. Los nuevos nacionalismos. Pasajes: *Revista de Pensamiento Contemporáneo*, n. 2, p. 29-34, 2000. Disponible en: <https://roderic.uv.es/items/8d13e645-e8ce-4922-98ce-6d820ffa2d0>. Acceso: 20 dic. 2021.
17. INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES). *Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional*. Chile: ONU, 1987.
18. JESSOP, Bob. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal*, v. 50, n. 155, p. 29-45, 1998.
19. LÓPEZ, Miguel. [Resenha de] Bertha Lerner, Ricardo Uvalle y Roberto Moreno (coordinadores). *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*. *Revista Mexicana de Sociología*, v. 75, n. 2, 2013. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032013000200008 Acceso: 12 ene. 2022.

20. MANET, Léa. Modelos de desarrollo regional: teorías y factores determinantes. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, v. 23, n. 46, 2014. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/859/85930565002.pdf>. Acceso: 24 abr. 2024.
21. MONTERO BAGATELLA, Juan Carlos. Perspectivas teóricas. *Gobernabilidad: validez/invalides o moda del concepto*. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, v. 57, n. 216, 2012. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182012000300001. Acceso: 17 ago. 2022.
22. OHMAE, Kenichi. *The next global stage: challenges and opportunities in our borderless world*. Warton School Publishing, 2005.
23. OHMAE, Kenichi. *El poder de la triada: la competición global*. New York: Editorial Free Press, 1985.
24. PETRAS, James. *Globalización: una crítica epistemológica*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.
25. RAMÍREZ, Diana M.; ROJAS, Cristian. Nuevos nacionalismos: una respuesta republicana. *Revista Republicana*, n. 29, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.21017/Rev.Repub.2020.v29.a94>
26. ROBERTSON, Roland. *Globalization: social theory and global culture*. Sage Publications Ltd., 1992.
27. ROMERO-PÉREZ, Jorge. Una estrategia para el Estado contemporáneo: la nueva gerencia pública. *Revista de Ciencias Jurídicas*, n. 127, p. 89-108, 2012. DOI: <https://doi.org/10.15517/rcj.2012.13248>
28. SERNA, José María. *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público: contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC*. Ciudad de México: UNAM-IIIJ, 2010.
29. SORENSEN, Eva; TORFING, Jacob. The European governance debate. In: *IPSA WORLD CONGRESS OF POLITICAL SCIENCE*, 21., 2009, Santiago, Chile. *Proceedings of the 21st IPSA World Congress of Political Science*. Santiago, Chile, 2009.
30. TOFFLER, Alvin. *La tercera ola*. Bogotá: Plaza and James Editores, 1980.
31. VALERIANO, Esteban. [Robertson sobre globalización]. San Cristóbal de La Laguna, España: Universidad de la Laguna, 2003. Disponible en: <https://vesteban.webs.ull.es/Robertson.htm>. Acceso: 20 nov. 2021.
32. VIDAL, Rafael. Nacionalismo y globalización. Localización-deslocalización simbólica del espacio social. *Espéculo: Revista de Estudios Literarios*, n. 11, 1999. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=274518>. Acceso: 24 abr. 2024.
33. ZURBRIGGEN, Cristina. Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, v. 19, n. 38, p. 39-64, 2011. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532011000200002&script=sci_abstract. Acceso: 24 abr. 2024.

Recebido em 11 de abril de 2024.

Aprovado em 17 de abril de 2024.



DOSSIÊ

JÓVENES EN CONFLICTO CON LA LEY. UN RETO PARA LA DEMOCRACIA Y LA GOBERNANZA EN MÉXICO

*YOUNG PEOPLE IN CONFLICT WITH THE
LAW. A CHALLENGE FOR DEMOCRACY
AND GOVERNANCE IN MEXICO*

Felipe Palacios Lozano* 

Citlalli Alicia Murillo Martínez** 

* Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Instituto de Ciencias Sociales y Administración, Departamento de Ciencias Jurídicas, Ciudad Juárez, Chihuahua, México.

E-mail: felipe.palacios@uacj.mx.

** Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Instituto de Ciencias Sociales y Administración, Departamento de Ciencias Jurídicas, Ciudad Juárez, Chihuahua, México.

E-mail: citlalli.murillo@uacj.mx.

RESUMEN

En este artículo se analizan las categorías de violencias, juventudes y reincidencia en jóvenes en México, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU. La atención se centra en el objetivo 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, para abordar, desde un marco teórico conceptual, el concepto de democracia y gobernanza, aspectos que actualmente son concebidos como mecanismos medibles de los sistemas políticos y las agendas gubernamentales. Se realiza un análisis reflexivo sobre algunos indicadores relacionados con la violencia en México, en el caso de jóvenes en conflicto con la ley y la endeble estrategia del Estado para atender de manera integral la situación de este grupo. Con una metodología que contempla un análisis de encuestas institucionales realizadas en México, el cruce de información y contenidos generados por Latinobarómetro, se muestran resultados que no favorecen a los esquemas y discursos de democracia y gobernanza efectiva para la atención de jóvenes en conflicto con la ley, pero que se muestran como un área de oportunidad para los gobiernos locales. Concluimos parcialmente argumentando sobre la necesidad de fortalecer las instituciones encargadas de la impartición de justicia y sobre el papel que la ciudadanía, empresas, organizaciones e instituciones tienen en los procesos de transformación social.

Palabras clave: Democracia; Gobernanza; Violencia; Jóvenes en Conflicto con la Ley; Agenda 2030.

ABSTRACT

This article analyzes the categories of violence, youth, and recidivism in young people in Mexico, within the framework of the Sustainable Development Goals of the UN Agenda 2030. The focus is on goal 16: Peace, Justice and Strong Institutions, to approach from a conceptual theoretical framework that discusses the concepts of democracy and governance, aspects that are currently conceived as measurable mechanisms of political systems and government agendas. A reflective analysis is made on some indicators related to violence in Mexico, in the case of young people in conflict with the law and the weak strategy of the State to comprehensively address the situation of this group. With a methodology that includes an analysis of institutional surveys conducted in Mexico, the cross-referencing of information and content generated by Latinobarómetro, we show results that do not favor the schemes and discourses of democracy and effective governance for the care of young people in conflict with the law, but that are shown as an area of opportunity for local governments. We partially conclude by arguing about the need to strengthen the institutions in charge of imparting justice and about the role that citizens, businesses, organizations, and institutions have in the processes of social transformation.

Keywords: Democracy; Governance; Violence; Youth in Conflict with the Law; Agenda 2030.

INTRODUCCIÓN

Los jóvenes como categoría de análisis, ha permitido posicionar distintas tareas académicas y de investigación en el centro de atención no solo de los gobiernos locales y federales, sino también en una dimensión de carácter global. Al ser un factor clave en la transformación social, las juventudes han pasado por una serie de consideraciones sobre su condición: por su importancia en la participación política y en la generación de futuros más prometedores, pero también carga con el estigma de la rebeldía (como si ésta correspondiera a una etapa de la vida), el desenfreno y la desobediencia.

Al observar el papel que los jóvenes tienen en las sociedades actuales, es necesario volcar la mirada a los distintos esfuerzos que se han hecho desde distintos órdenes y niveles (gubernamentales, no gubernamentales). Podría ser abrumador asimilar que el futuro, medido en periodicidades cada vez más cortas, no alcanzaría para generar los cambios deseables para los países y para el mundo, pero consideramos necesario hacer una revisión calculada de esos esfuerzos tan grandes en marcha. Ahí se ubica el papel estratégico que la Organización de las Naciones Unidas tiene al plantear esos Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, y que han favorecido por la vertiginosa comunicación y acceso a la información mundial que la era del internet actualmente propicio.

Este trabajo propone como objetivo hacer una caracterización de la situación que guardan los jóvenes en conflicto con la ley en México, desde la perspectiva de las sociedades democráticas y los esquemas de gobernanza analizados por especialistas tanto de la academia (teóricos, investigadores) como de la sociedad civil (Latinobarómetro). Para lo anterior, esta investigación busca responder preguntas como, ¿cómo se expresa la relación discursiva predominante entre violencias, juventudes y entornos globales? Por otro lado, ¿qué respuestas institucionales desde los esquemas de gobernanza se pueden generar para enfrentar los problemas de inseguridad, violencia y reincidencia de Jóvenes en conflicto con la Ley en México? Nos interesa mostrar los avances en términos cuantitativos de la reincidencia de jóvenes en la comisión de delitos considerando algunos indicadores medidos con encuestas institucionales federales, para dialogar y discutir la manera en que se habla actualmente de democracia y gobernanza.

JÓVENES Y VIOLENCIA EN EL NUEVO ORDEN MUNDIAL

Partamos situando, desde una recuperación conceptual, dos posturas que nos permiten oscilar entre argumentos que hacen factible la elaboración de estrategias de trabajo con Jóvenes en situación de Conflicto con la Ley (en adelante JCL) y, por otro lado, argumentos que dificultan su viabilidad. Lo anterior en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU), donde el objetivo 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas”, nos permite elaborar una aportación analítica y reflexiva sobre la importancia de considerar la situación de los jóvenes en contexto de violencias en México, poniendo especial atención en el estado de Chihuahua.

La primera postura retoma algunos planteamientos que, desde una dimensión global, reconoce los esfuerzos que los países realizan al establecer alianzas de cooperación encaminadas a reducir los grandes problemas mundiales. J. Stiglitz (2010) revisa ampliamente los efectos negativos y positivos de la globalización, donde países desarrollados emplean mecanismos comerciales para mantener la brecha con países en desarrollo, perpetuando la brecha económica y desarrollista, y los problemas más graves del mundo, la pobreza, el hambre y la salud. Las instituciones financieras internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial) fungieron como un mecanismo ambivalente de impulso al desarrollo, pero también como instrumento coercitivo que vulneró la soberanía de los países que aceptaban los financiamientos (STIGLITZ, 2010).

Del análisis económico de Stiglitz sobre la globalización apenas iniciado el nuevo siglo, aparece casi de manera simultánea una segunda postura argumentativa que mostraría una táctica, en parte novedosa, sobre cómo producir efectos de control global, más allá de nuestra concepción global del mundo limitada por nuestras posibilidades de movilidad e interacción. La digitalización/virtualización de las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales que alcanzaron un nivel mucho más alto en los primeros años del siglo XXI, pero sería el parteaguas para que, en el presente, lo virtual/digital se convirtiera en el segundo (sino es que el primero) espacio de interacción y de generación de mecanismos de interacción social y económica. Y con ello, las nuevas violencias no tardarían en aparecer.

Para abordar las violencias, hay que situarlas en distintas dimensiones de la vida cotidiana y los quehaceres sociales. Tal tarea exige el detenernos a observar retrospectivamente el entorno en el que vivimos, para así avanzar en comprender aristas muy diversas y complejas del fenómeno con sus respectivos ecos y reformaciones. Una postura inicial la encontramos en Hardt y Negri (2002), quienes analizaron la manera en que una nueva soberanía se gestaría en las últimas décadas del siglo XX, compuesta por organizaciones nacionales y organizaciones mundiales dominantes en los ámbitos de la impartición de justicia, financiamientos para atender diversas necesidades prioritarias, ayuda humanitaria entre otros.

Sin embargo, tal maquinaria imperial terminó generando mecanismos ideológicos e institucionales de sometimiento de los menos favorecidos, mediante el ejercicio de la fuerza legítima, aduciendo que son acciones que favorecen la resolución de conflictos y crisis en favor de la paz mundial, y que a la postre, entronizan las violencias simbólicas, culturales y estructurales para todas las partes involucradas. La ambivalencia significativa de la globalización también repercutió en revalorizar el sentido de la democracia a nivel mundial como un régimen polifacético, camaleónico, “[...] la democracia tiene tantas variantes –social, liberal, radical, republicana, representativa, plebiscitaria– que estas aseveraciones suelen hablar unas sobre otras” (BROWN, 2015, p. 15). Y en cada una de estas formas en que hoy hablamos de democracias, cada una guarda sus formas específicas de violencia, incluso compartidas, con mayor o menor intensidad, circulando, y redefiniéndose en cada momento.

En este orden de ideas, no siempre las violencias son directas, incluso algunas veces pueden no ejercerse deliberadamente, tal es el caso de “Las dos principales formas de

violencia estructural externa [que] son bien conocidas a partir de la política y la economía” (GALTUNG, 2003, p. 20). Encontramos un vínculo entre el capital económico y la política pública, que nos lleva necesariamente a pensar en el liberalismo, tal como lo afirma Foucault (2009), la economía política indicó dónde el gobierno debía buscar el principio de verdad en su propia práctica gubernamental. Discurso y práctica gubernamental deben coincidir, para así impedir alguna posible reapropiación del significado de lo que es verdad, apropiándose e imprimiéndole el propio sello (poder) desde la misma instancia que intenta controlarlo.

Hablamos de un orden mundial construido como una estructura global de poder, con una forma de soberanía que redefine la autoridad de los estados-naciones como instancias de soberanía superior que se vale del ejercicio de la fuerza legítima, así se cumple el principio de “[...] demostrar la efectividad de su fuerza y, al mismo tiempo, que se están sentando las bases de su legitimación” (HARDT y NEGRI, 2002, p. 47). El modelo está planteado en un bucle infinito, en donde quienes tienen más vulnerabilidades no solo son sometidas, sino que se les estigmatiza, en esta imposición valorativa arbitraria y dicotómica del “bueno” o el “malo”, valiéndose para ello de políticas paternalistas, desdeñando la capacidad de agencia de los estados menos favorecidos económicamente, a través de intervenciones en la resolución del conflictos, de manera invasiva que difícilmente resuelven las causas de raíz, quedando los problemas al acecho para resurgir una y otra vez.

El bucle se renueva dinámicamente, desde el surgimiento de la crisis, se alerta, se interviene, y se intenta resolver, provocando una nueva crisis, que debe desactivarse, no eliminarse. Es por esto por lo que, ante nuevas amenazas, nuevamente será necesaria la intervención de la fuerza legítima, para recomenzar el ciclo,

[...] los despliegues de la maquina imperial se definen en virtud de toda una serie de nuevas características, tales como el terreno limitado de sus actividades, la singularización y la localización simbólica de sus acciones y la conexión de la acción represiva con todos los aspectos de la estructura biopolítica de la sociedad. (HARDT y NEGRI, 2002, p. 48).

Este mecanismo represivo también es un instrumento violento que etiqueta a las sociedades en su conjunto, clasificándolos en “buenos” y “malos”, según sea el interés de la estructura dominante de producción y comunicación. Por poner un ejemplo de los instrumentos de los que se valen los países dominantes para imponer un andamiaje axiomático, hablemos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) que es la instancia financiadora más importante de los proyectos en materia de prevención de la violencia y la inseguridad en América latina y se enfoca en el diseño, implementación y evaluación de intervenciones locales. USAID, junto a los gobiernos de los países, permean las directrices desde los más altos niveles de decisión económica y política, para direccionar planes, programas e intervenciones regionales y locales, cuyo currículum oculto es el principio de la defensa por los intereses de quien financia y evalúa cada proyecto de prevención.

En este caso Estados Unidos, claramente se vale de la apertura a la participación ciudadana para que el empresariado incida en la calibración del control social

mediante el establecimiento de reglas para implementar y evaluar las iniciativas en las problemáticas locales y el nivel de urgencia en que deben ser atendidas. USAID, como instancia financiadora por excelencia de los proyectos en materia de prevención de la violencia y la inseguridad en América Latina, una agencia que se encarga del diseño, implementación y evaluación de intervenciones locales, en cuyos objetivos se encuentran:

El fortalecer el Estado de derecho y los derechos humanos, reducir crimen y violencia relacionada con las drogas, y promover los esfuerzos de transparencia e integridad de la Iniciativa Mérida, el programa bilateral de cooperación en seguridad. Un cuarto Objetivo apoya la Iniciativa del presidente en materia de Cambio Climático Global. La Misión trabaja activamente con el sector privado de México a través de alianzas estratégicas que fomenten la innovación y el máximo aprovechamiento de recursos para aumentar el impacto del programa, mejorar la sostenibilidad, y replicar las intervenciones exitosas en todo el país. (USAID, 2019, p. 1).

Así se expresa en el sitio oficial de USAID en internet, pero podemos deducir que existe un currículum oculto que avanza imponiendo directrices de control ideológico designando apoyos económicos y metodológicos. Además, se priorizan las acciones que la financiadora propone desde los más altos niveles de toma de decisiones, este es el medio para guiar las políticas públicas, los planes, programas e intervenciones regionales y locales de prevención del delito. Por conducto de USAID, Estados Unidos claramente se vale de la apertura a la participación ciudadana para que el empresariado, como intermediario, incida en la calibración del control social y en los abordajes a las problemáticas locales, constituyéndose en un vínculo, entre el capital económico y la política pública.

No siempre las violencias son directas, incluso algunas veces pueden no ejercerse deliberadamente, tal es el caso de “Las dos principales formas de violencia estructural externa [que] son bien conocidas a partir de la política y la economía” (GALTUNG, 2003, p. 20), en este sentido, cuando la brecha entre el bienestar y la calidad de vida de unos, depende de que la parte menos favorecida deba permanecer en carencia, nos referimos al proceso de “[...] globalización que ha estimulado procesos asimétricos de acumulación de capital y de dependencia” (MARILENA, 2012, p. 16), alentando a “[...] las desigualdades extremas como una forma de ‘violencia económica’ en la que las decisiones legislativas y políticas a nivel sistémico son diseñadas para favorecer a las personas más ricas y poderosas perjudican directamente a la amplia mayoría de la población mundial” (AHMED, 2022, p. 10).

No hay que mirar el entorno en que vivimos para identificar que “[...] las tendencias demográficas visibilizan un nuevo fenómeno socioeconómico que no se percibe por medio de indicadores macroeconómicos” (MARILENA, 2012, p. 17). Tales indicadores inciden directamente a nivel de piso, en el aumento del desempleo, y ante la emergencia de nuevos mercados automatizados o en línea de los que “[...] han surgido nuevos millonarios. Empresas como Amazon, en lugar de sentir vergüenza, vieron la pandemia como una oportunidad para seguir enriqueciéndose” (AHMED, 2022, p. 5), aunque otro sector de la sociedad también incursionó en las relaciones comerciales en línea intensificadas por la pandemia. El mercado sobredimensionado

en los entornos digitales termina por apropiarse “[...] del control cada vez más centralizado, e incluso trans-nacionalizado, de los medios de comunicación en países específicos, así como el alcance transnacional de los medios globales de comunicación a lo largo y ancho de la región” (MARILENA, 2012, p. 27).

Cuando se vive en situación de desventaja económica, como es el caso de los países latinoamericanos, resulta prácticamente imposible no verse tocado por los tentáculos de “[...] la economía de la pobreza, con sus elementos de informalización, precarización, consumo de low cost e inseguridad laboral y social, con la que se cumple con la función vital de la subsistencia de millones de seres humanos” (HERRERA, 2016, p. 36), sino por el contrario, la vorágine de las violencias invisibles sigue decantándose, manifestándose en niveles crónicamente altos de empleo informal y subempleo, en todos los grupos etarios, coronados por una “[...] dramática distancia entre aspiraciones crecientes y oportunidades de vida limitadas, en un contexto cada vez más globalizado, que generan una acentuada experiencia de desposesión relativa” (MARILENA, 2012, p. 27), dejando a todos con la sensación de desesperanzadora frente a las realidades que se convierten en un destino ineludible.

GOBERNANZA, INSEGURIDAD Y VIOLENCIA

Se concibe inicialmente la gobernanza como un medio para alcanzar niveles mayores de indicadores democráticos. Además, se reconoce la existencia de una pluralidad de propuestas que le dan más de una orientación, tanto discursiva, institucional y subjetiva de la gobernanza: “Algunos ponen énfasis en la separación que implica de la centralidad del Estado en la organización de la sociedad y la conducta humana. Otros la usan para indicar procesos novedosos de gobierno. Otros resaltan las nuevas normas que pone en circulación” (BROWN, 2015, p. 163). La gobernanza demarca una fórmula retórica que intenta hacer/mostrar a un Estado como una entidad con capacidades adaptativas a los cambios que ocurren en los sistemas políticos y en la sociedad en general.

Retomando el análisis de Zurbriggen (2011), se destaca una proliferación de usos políticos y de análisis teóricos sobre la gobernanza, encontrando diferencias en sus caracterizaciones desde las experiencias europeas y latinoamericanas. En el balance es recurrente la mención a la descentralización del papel del Estado de los países europeos en la gestión, decisión e implementación de acciones y funciones públicas. Lo anterior coincide con la aparición de tendencias globalizantes y de políticas neoliberales que replantean la relación entre el Estado y la sociedad, que bajo diversos usos discursivos de categorías como participación ciudadana, consenso, igualitarismo, empoderamiento, redes/pactos/acuerdos entre sociedad, mercado y gobierno, todos interesados en la gestión de lo público bajo cierto principio de horizontalidad organizativa. Zurbriggen retoma la expresión de Rhodes “gobernanza sin gobierno”, que aquí entendemos como gobernar sin un único centro de poder político, ni de toma de decisiones y participaciones aun existiendo un principio de racionalidad organizacional horizontal.

En la experiencia latinoamericana, y siguiendo el análisis de Zurbriggen, la gobernanza empieza a concebirse desde la influencia de organismos internacionales,

de apoyo económico principalmente, en un esquema de redefinición de las funciones del Estado. Tal esquema comprende el relacionar las adaptaciones de las políticas de Estado bajo la influencia del pensamiento neoliberal, ampliando los márgenes relacionales entre el Estado el mercado y la sociedad civil, al “[...] incrementar la participación del sector privado y la sociedad civil en actividades reservadas al sector público, argumentando que el monopolio estatal en infraestructura, servicios sociales y otros bienes y servicios tiende a ser poco eficaz” (ZURBRIGGEN, 2011, p. 45).

La urgencia con la que atrajo a muchos países latinoamericanos por la adaptación de sus políticas estatales a los esquemas de la nueva gestión pública se vio en la necesidad de transitar de regímenes autoritarios hacia modelos de gobernanza caracterizados por procesos de democratización en la definición de la agenda pública. Así, mediante la activación de distintos sectores de la sociedad civil, una gestión descentralizada basada en resultados y el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas (OSZLAK, 2009), los países latinoamericanos se inscribieron en una lógica de desarrollo bajo la influencia discursiva e instrumental de una gobernanza que se anunciaba como el modelo a seguir.

Uno de los retos actuales es que las propuestas que provienen desde instituciones globales puedan tener operatividad en contextos locales. Para alcanzar un nivel cada vez más alto de desarrollo sostenible, propuesto por la Agenda 2030, deben existir redes de colaboración institucional que se comprometan por implementar programas permanentes en la atención de grupos vulnerables. Masuda et al. (2022) insisten en la importancia de que las relaciones global-locales se puedan articular en cuanto al diseño y operatividad de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pues los gobiernos locales presentan viabilidad en la articulación de vínculos y relaciones de cooperación con la gestión pública y actores de la sociedad civil.

Un caso reciente para considerar es el proyecto que la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud (2024) sobre Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores ha impactado en varios países del continente americano. Tal proyecto es parte de una red global que busca incidir para que ciudades generen las condiciones necesarias de apoyo, participación y solidaridad entre gobiernos locales, grupos comunitarios, empresas e instituciones interesadas y comprometidas en atender diversas necesidades de las personas mayores. En México son 86 ciudades entre incorporadas y en proceso de incorporación las que han adoptado el modelo de proyecto de Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores. En nuestro caso, Ciudad Juárez se incorpora en 2023 a esa red global, ampliando con ello las posibilidades de atención que el Desarrollo Integral de la Familia del municipio (DIF municipal) hacía hasta antes de su incorporación.

En ese sentido, coincidimos con Masuda et al. (2022) en que los gobiernos locales son factor clave para materializar en acciones, programas y políticas específicas los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por el interés creciente en la adopción de estrategias globales. Desde esta perspectiva, entendemos la gobernanza como una vía accesible para implicar distintas prácticas que, en una imagen panorámica, muestren niveles sostenibles de cooperación democrática. Retomamos de Gómez que:

La gobernanza entonces implicará la capacidad del gobierno para conjugar todos los elementos de naturaleza económica, de finanzas públicas, la injerencia extranjera, y sobre todo, de protección y beneficio a una sociedad democrática que reclama el derecho a tener un gobierno honesto, transparente, vigilante, justo y respetuoso de los derechos humanos. (GÓMEZ, 2013, p. 191).

El Estado, el gobierno, la sociedad y el mercado tendrían su parte activa para favorecer diversos mecanismos que fomenten las múltiples relaciones entre estos actores. Un escenario por demás armónico donde intereses y voluntades se combinan y coordinan para hacer de la democracia una forma material y concreta con la cual medir sus avances y retrocesos.

Contrario a lo anterior, es necesario plantear algunas preguntas: ¿qué niveles de inseguridad y violencia caben en las democracias actuales? Cuanta pobreza y marginación social son tolerables en un régimen de gobernanza? Cuantas violaciones a los derechos humanos no ponen en entredicho a un sistema político cuya racionalidad neoliberal (BROWN, 2015) le permite “reconocer sus fallos” sin cuestionar la calidad de su democracia? Aunado a ello, si “[...] el fenómeno más negativo de las democracias latinoamericanas en los últimos años es la corrupción al más alto nivel” (LATINOBARÓMETRO, 2023, p. 8), ¿cómo convive tal fenómeno con los requerimientos de transparencia y acceso a la información, característico de las instituciones públicas de las actuales democracias? El referente comparativo realizado por Latinobarómetro entre 2021 y 2023, como efecto derivado del periodo pandémico y las promesas incumplidas de una democracia que, como signifiante, puede abarcar tantas cosas, pero en lo cotidiano de la existencia el ciudadano común ha aprendido a resolvérselas con las condiciones que le demarca el presente.

En ese sentido, la prevalencia de toda una estructura de corrupción en las democracias latinoamericanas no solo revela una base ideológica que moldea a las mismas democracias bajo el discurso y práctica de las políticas neoliberales, sino que además pone en mayor entredicho que la gobernanza sea el mejor modelo de organización política de los países. Además, la crisis social y humana generada por las violencias se intensifica a lo largo y ancho de la región, provocando un sinnúmero de fenómenos que amplían la mancha de sangre y muerte, como un componente común en la vida cotidiana.

La relación multidireccional de las violencias con el entorno social nos lleva a reflexionar cómo éstas se han ido generalizando y, hasta cierto punto, aceptando, en distintos entornos de mayor o menor violencia. Reconocemos que tal situación de desigualdad social derivada de estas violencias diferenciadas (por zona, género, edad etc.), ha propiciado el surgimiento de la así llamada “nueva pobreza” (MARILENA, 2012) que implica “[...] la precarización en términos genéricos que incluye precarización social y económica, que viene de la mano de la precarización del empleo y el trabajo como componente central de las vidas cotidianas de millones de ciudadanos latinoamericanos” (HERRERA, 2016, p. 37). Nuevas preguntas emergen, ¿cuánta precarización de la vida de las personas es soportable de manera paralela al avance o retroceso “medible” de nuestras democracias?

En tanto, la voluntad y el interés de los gobiernos en los países latinoamericanos se orienta en la carrera por la consecución de satisfactores materiales cada vez más lejanos a sus posibilidades, las juventudes viven la “muerte social”. Entendemos aquí la muerte social como “[...] la ausencia de alternativas económicas [que] hace que les sea imposible alcanzar la movilidad social necesaria para convertirse en “hombres completos” (MARILENA, 2012, p. 35). Como resultado, “[...] el aumento de las desigualdades engendra mayores niveles de delincuencia y violencia y menores niveles de felicidad y de confianza” (AHMED, 2022, p. 13), poniendo a un sector creciente de jóvenes, predominantemente masculinos, a expensas del narcotráfico que “[...] ha tendido toda una red alterna de gestión en la ciudad, en donde otorga empleos a miles de jóvenes desescolarizados y desempleados, genera redes de solidaridad” (HERRERA, 2016, p. 82), presentándose como una alternativa rápida y la posibilidad de resistencia frente a las violencias ejercidas desde los discursos de biopoder analizados por M. Foucault.

Una perspectiva del problema desde los datos que arroja el Latinobarómetro en 2023, indica que entre los tipos de violencia más frecuentes que se viven en México por edad, se encuentran en primer lugar el crimen organizado con un total de 24.6% total de la población encuestada entre los 15 y los 61 años y más, seguido por el 19.3% de la violencia en las calles, así como un 10.9% la violencia provocada por maras y pandillas. Estos tres indicadores destacan por la relación directa entre los incidentes delictivos y la criminalidad organizada de quienes la perpetúan, al tiempo que refleja una tendencia homogénea en las opiniones de todos los encuestados con independencia del factor edad.

Tabla 1. Tipos de violencia más frecuente donde Ud. vive (2023)

Categoría	Total	Edad					Media	Desviación estándar	N
		15-25	26-40	41-60	61 y más				
Bullying/Acoso	7.3%	9.2%	8.7%	6.3%	3.4%	37.34	14.39	159	
Violencia intrafamiliar con los niños	6.8%	4.9%	7.2%	7.5%	7.1%	42.20	15.07	150	
Violencia intrafamiliar con mujeres	13.3%	11.4%	15.2%	11.7%	15.3%	41.92	15.98	292	
Violencia en las calles	19.3%	20.6%	18.1%	20.9%	16.7%	40.79	15.34	422	
Crimen organizado	24.6%	24.2%	24.7%	24.4%	25.3%	41.84	15.92	538	
Maras – Pandillas	10.9%	12.6%	9.0%	11.3%	12.4%	41.97	16.46	239	
Violencia de Estado, abuso de violencia policial	12.6%	10.5%	12.5%	13.3%	14.0%	42.79	15.63	276	
Violencia verbal	5.2%	6.6%	4.6%	4.7%	5.7%	40.28	16.39	114	
(N)	2,190 (100%)	437 (100%)	726 (100%)	710 (100%)	316 (100%)	41.40	15.73	2,190	

Fuente: Latinobarómetro (2023). México.

Correlación $r = 0$.

Sin embargo, es de destacar que aún y cuando existe un consenso sobre las formas de violencia que más aquejan a la población mexicana en 2023, este rubro contrasta con la frecuencia con que se preocupan los mismos encuestados de llegar a ser víctima de un delito con violencia con un total de 39.5%.

Tabla 2. Con qué frecuencia se preocupa de que pueda llegar a ser víctima de un delito con violencia

Categoría	Total	Edad						N
		15-25	26-40	41-60	61 y más	Media	Desviación estándar	
Todo o casi todo el tiempo	26.4%	27.0%	25.8%	29.4%	20.6%	41.38	15.27	316
Algunas veces	39.5%	44.1%	41.5%	37.6%	33.5%	40.56	15.53	474
Ocasionalmente	21.9%	19.9%	24.7%	22.8%	16.5%	40.84	14.87	262
Nunca	11.9%	9.0%	7.7%	9.9%	28.1%	49.99	18.83	143
No sabe / No contesta	0.4%	-	0.3%	0.3%	1.3%	54.76	20.72	5
(N)	1,200 (100%)	232 (100%)	390 (100%)	388 (100%)	190 (100%)	42.01	16.04	1,200

Fuente: Latinobarómetro (2023). México.

Correlación $r = 0.086$.

Las violencias que vivimos hoy no serán las de mañana, porque mañana habrá nuevas versiones, dejarán de importar o se volverán parte de la cotidianeidad, las violencias tienden a normalizarse y se arraigan, replicándose y con ello logran permanecen, “[...] la vida se concibe como una lucha, la palabra violencia está a la vuelta de la esquina y se normaliza” (GALTUNG, 1998, p. 116). Por esta razón, debemos señalarlas, porque el nombrarlas, en el mejor de los casos, permite la sensibilización y la conciencia de que están allí y deben prevenirse. En ese sentido, reiteramos la importancia de generar estrategias locales de incidencia que permitan materializar los efectos de las acciones realizadas desde gobiernos locales, donde los niveles y ámbitos de participación y vinculación se fortalezcan, compartiendo intereses específicos para grupos diferenciados por condición etaria, género, situación socioeconómica, cultural, educativa, etcétera.

Por lo anterior es que nos iniciamos en la búsqueda por la comprensión y en el entendimiento de las problemáticas sociales vividas por jóvenes que en la historia ha sido el chivo expiatorio por excelencia y por su condición misma de ser joven. Es necesario plantear balances que nos permitan encaminar esfuerzos que hagan posible la resolución de políticas efectivas, pero sin dejar de dimensionar las fuerzas institucionales, los mecanismos sociales y políticos que se presentan como obstáculos para el avance de la democracia en los países de las distintas regiones. Por ello, aquí argumentamos con los fundamentos teóricos y las bases instrumentales y de información existentes, sobre la manera en que se constituyen las distintas realidades de la población joven en situación de conflicto con la ley en México y el estado de Chihuahua.

INDICADORES CRIMINOLÓGICOS EN MÉXICO Y CHIHUAHUA

Es necesario insistir que el desarrollo sostenible tiene implicaciones mucho más amplias de aquellas definiciones que podrían reducirlo a un solo criterio de demarcación. El objetivo 16 de la agenda 2030 de la ONU concibe acertadamente que

tanto los conflictos armados, guerras, desplazamientos forzados, homicidios dolosos, las injusticias y múltiples formas de violencia en el mundo, son aspectos por atender para alcanzar un estado un desarrollo sostenible, no solo cuantitativo, sino como elemento de la vida cotidiana en los países. Se retoman de este objetivo algunos aspectos que constituyen el objeto de nuestro análisis y reflexión sobre jóvenes en conflicto con la ley (JCL), violencia y crisis de la gobernanza en México. Nuestro énfasis sobre el objetivo 16 de la Agenda se centra en las siguientes metas adaptadas a nuestro interés en este trabajo:

- Incidir en la reducción de las violencias, con especial atención a la vivida por JCL (meta 16.1)
- Promover un estado de derecho con acceso igualitario a la justicia (meta 16.3)
- Fortalecimiento de instituciones nacionales para ampliar la capacidad de prevenir la violencia y la reincidencia en jóvenes (meta 16.a)

En este trabajo se considera un problema de gran importancia nacional el impacto cuantitativo que varios instrumentos registran sobre incidencia delictiva y su relación con otras variables como género, edad, situación laboral y consumo de drogas, delitos cometidos y motivos de reincidencia. En algunos indicadores destacamos en Chihuahua, considerando los instrumentos que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática ha aplicado en varios años, pues consideramos un punto de partida para sostener nuestra perspectiva.

INDICADORES DE ACTIVIDAD LABORAL PREVIA A LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD, GÉNERO Y CONSUMO DE DROGAS

Analizando el caso de México y el escenario que guarda con la composición criminológica, encontramos que según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática, en la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL, 2021a) el 85.4% de la población de hombres y el 73% de la población de mujeres privadas de su libertad en 2021, señalaron haber trabajado la semana previa a su detención, lo que en primera instancia muestra que, en su mayoría no se trata de personas que se dedican preponderantemente a cometer delitos. No consideramos que, por responder que su situación laboral previa a su detención haya sido activa, no hayan sido actos voluntarios delictivos los que causaron su detención, pero sí miramos los altos porcentajes generados con la encuesta. El interés por la generación de información confiable no se debe reducir al acto generativo de ésta, sino que pueda ser empleada para plantear estrategias y/o mecanismos institucionales que velen por la disminución significativa de los indicadores cuantitativos y por la mejora de la situación de las personas privadas de su libertad.

En otro tenor, y de acuerdo con los datos recuperados del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática en el Censo Nacional del Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2021 (INEGI, 2021a), encontramos que el 51% de los hombres en situación de privación de la libertad son menores de 34 años y en las mujeres 54.2%,

de los cuales, el 35.4% tenían alguna adicción a sustancias psicoactivas. En lo referente a la edad de hombres y mujeres en situación de privación de su libertad, destaca un valor a considerar que es ligeramente más de la mitad en ambos casos de personas en etapa adulta. Intriga que en México se expidan constancias de antecedentes penales para aquellos casos en que le sea requerida a la persona por parte de alguna autoridad, sea administrativa o judicial; para el ejercicio de un derecho o cumplimiento de un deber; para el caso de instituciones de seguridad pública o privada; para la habilitación de servidores públicos en cargos o empleos; y por último en el caso de que alguna embajada o consulado lo solicite a la persona (MÉXICO, 2022).

Paradójicamente, la constancia de antecedentes penales, aunque no de manera generalizada, es solicitada por empleadores a los aspirantes a ocupar alguna plaza laboral en giros que quedan fuera de los descritos anteriormente, propiciando con ello, procesos de distinción (quienes tienen registro de antecedentes penales y quienes no) que propician actos de discriminación derivados de prácticas procedimentales de contratación en casos donde no debería ser requerido tal documento. Este escenario es cotidiano, evidente e invisible a la vez, y quienes pagan siendo discriminados son las personas que, aunque por la edad están en condiciones idóneas para realizar las actividades laborales solicitadas, se usa un requisito no indispensable (constancia de antecedentes penales) como principal criterio para definir perfiles idóneos.

La realización de exámenes antidoping como requisito para la contratación, es también un mecanismo de discriminación utilizado por empleadores para, de manera anónima (la persona aspirante a un puesto de trabajo nunca sabe quién o en qué nivel se decide la selección de personal) dejar fuera de posibilidades de contratación a personas que salgan positivas a un examen de ese tipo. Estas dos condiciones (los antecedentes penales y el consumo de drogas) difícilmente pueden dejar de generar marcas en las personas, y que ningún proyecto o discurso institucional de reinserción social/laboral ha mostrado capacidad y solvencia para propiciar procesos de inclusión en apego al derecho de las personas. El Estado mexicano se muestra como insuficiente en programas y políticas institucionales para atender a un sector de la población que oscila entre dos discursos: la reinserción social como proyecto histórico e institucional fallido, analizado por M. Foucault, y los derechos humanos de personas en situación de conflicto con la ley.

INDICADORES POR TIPO DE DELITO Y REINCIDENCIA

En el panorama global, el Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU (2023) muestra un comparativo entre los años 2015 y 2021 sobre el aumento/disminución de la población carcelaria en el mundo. Retomamos de ese comparativo la situación para la región de América Latina y el Caribe, donde se registra una disminución de 8.5 % de 2015 (41.4%) a 2021 (32.9%), que resulta significativo si lo comparamos con otras regiones del mundo donde prevalece una tendencia al alza. En ese sentido, coincidimos con el siguiente planteamiento que aparece en el Informe:

A pesar de que la capacidad de las prisiones aumentó un 19 % de 2015 a 2021, el hacinamiento continúa presentando un desafío. Casi la mitad de los países con datos pertinentes (46 de 96) declararon funcionar a más del 100 % de su capacidad prevista, y el 18 % funcionaba a más del 150 %. El hacinamiento afecta negativamente la salud y la sobrevivencia de los reclusos. Los datos sugieren la necesidad de que los países proporcionen espacio y recursos adecuados a los reclusos para promover la rehabilitación, reducir la reincidencia y garantizar el bienestar de los reclusos y de la sociedad. (ONU, 2023, p. 45).

La ecuación es sencilla: que haya más cárceles en los países y mayor inversión en éstas, lejos está de ser un indicador positivo que favorezca a ninguna sociedad. Ninguna cárcel sobrepoblada es bien vista por su capacidad de albergar más usuarios de los que marca su capacidad. Una estrategia de seguridad pública implicaría un esfuerzo interinstitucional de corto, mediano y largo plazo que fuera capaz de atender las áreas de rehabilitación de personas privadas de su libertad en aras de disminuir los indicadores de incidencia y reincidencia. Solo así se podría hablar de un Estado y unas instituciones eficaces en la atención a grupos específicos y a la sociedad en general.

En el estado de Chihuahua¹, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (INEGI, 2021b), el 40% de los delitos (60% de ellos cometidos por un sólo delincuente) son relacionados con robo, y el 11.6% relacionado con consumo y portación de drogas, en ambos casos se trata de faltas menores que podrían ser resueltos a través de medidas alternas de solución o implementando acciones de justicia restaurativa. Ante la posibilidad latente de reincidencia, la coyuntura podría favorecer mecanismos de intervención especializada que propicie, en las personas los cometen, actos de conciencia, retribución comunitaria y una posible reorientación sobre la expectativa de vida de las personas que así lo asimilen.

Al mismo tiempo, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en la Encuesta Nacional de Personas Privadas de la Libertad (ENPPL) del 2021 (INEGI, 2021a), nos revela que el 20.5% de la población privada de la libertad señaló haber sido juzgada por algún delito de manera previa a su reclusión actual, el 42.8% de ellos y ellas, estuvieron más de dos años en un centro penitenciario y el 48.1% pasó más de dos años en libertad antes de su reclusión actual. Previamente, en la encuesta de 2016, encontramos que, independientemente del sistema de justicia penal, alrededor de 60 de cada 100 sentenciados recibieron condenas menores a 3 años (INEGI, 2017), entonces, se puede deducir que el lapso de reclusión en promedio cuando la sentencia del juez ordena privación de la libertad va de 2 a 3 años, en libertad determina tanto para cambiar las posibilidades del sujeto para reinserirse exitosamente en la sociedad o, en su defecto, para seguir una carrera delictiva por más años.

¹ Se estima que solo el 10.4% de los delitos fueron denunciados, y el 68.9% de ellos se les abrió una carpeta de investigación según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE, 2021) en el Estado de Chihuahua.

La prioridad de atención a esta problemática se debe a que, al ser personas en edades promedio, tienen una expectativa de vida en la que es alta la probabilidad de entrar y salir de las medidas correccionales en el corto o mediano plazo porque la mayoría de los procesos desembocan en penalidades que no superan los tres años, además, por la edad es probable que tengan más de la mitad de su vida por delante y esto conlleva el riesgo de que, durante la reclusión, adquieran mayores habilidades para la comisión de delitos en vez de prevenir la reincidencia.

CONSIDERACIONES FINALES

Es necesario hacer hincapié en la necesidad de un abordaje comprensivo de este fenómeno social, que nos permita acercarnos a las realidades comunes en los jóvenes en situación de conflicto con la ley. Entendemos el valor de instrumentos cuantitativos, sin embargo, no es suficiente con saber, por ejemplo, que a nivel nacional el 4.5% de la población privada de la libertad con antecedentes penales consideran probable volver a cometer alguna conducta delictiva después de salir del centro penitenciario, en otras palabras, el 95.5% manifiesta poco probable la posibilidad de volver a delinquir (INEGI, 2021b), porque este dato dista considerablemente de las realidades a las que nos enfrentamos, en este sentido, resulta necesario complejizar multidimensionalmente el análisis del problema.

En lo que respecta al objetivo 16 de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de la ONU, queda por reconocer que el trabajo que se realiza requiere de fortalecimientos en áreas estratégicas que conviertan la participación ciudadana no solo en un artilingio de esquemas de gobernanza formal, sino en materializaciones concretas de las personas en su vivir cotidiano. Convertir la democracia, la gobernanza y el estado de derecho en sensaciones subjetivas que las personas puedan asociar con su vivir cotidiano, sobre todo los grupos vulnerables y en nuestro caso los jóvenes en situación de conflicto con la ley.

Por tanto, este trabajo se suma a otros esfuerzos que buscan la comprensión de las conductas de personas jóvenes que pasan por un conflicto con la ley, en un presente que, como hemos analizado, reconoce pros y contras. Un presente que reconoce también grandes problemas y retos, y asimismo grandes esfuerzos y voluntades de distintos actores. No solo la ciudadanía bajo la concepción tan vilipendiada por los teóricos políticos que hablan de democracia y gobernanza sin salir de un esquema formalista; hablamos de la persona en el sentido de tomar esa distancia necesaria y útil que no solo permita pensar(nos) como parte de ambas, sino que el sentir y vivir sean los mecanismos que nos permitan reconocer los rasgos concretos de un régimen de democracia y gobernanza para todos.

Se reitera con este trabajo sobre la importancia de concebir las relaciones, acciones y efectos entre dimensiones globales y locales, la necesaria colaboración de niveles de gobierno, diversos actores de la sociedad civil, y organizaciones internacionales que se dan a la tarea de generar panoramas mundiales y/o regionales sobre problemáticas hoy imperantes. El fomento a la participación en tareas y acciones de distinto nivel y alcance es una fórmula efectiva en la consecución de los objetivos comunes.

SOBRE OS AUTORES

Felipe Palacios Lozano: Sociólogo, doctor en Ciencias Sociales (Universidad Autónoma de Ciudad Juárez), docente en los programas de Licenciatura en Derecho y Licenciatura en Seguridad y Políticas Públicas en el Instituto de Ciencias Sociales Administración de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México.

Citlalli Alicia Murillo Martínez: Administradora de empresas, maestra en Trabajo Social y estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales (Universidad Autónoma de Ciudad Juárez), docente en los programas de Licenciatura en Derecho y Licenciatura en Seguridad y Políticas Públicas en el Instituto de Ciencias Sociales Administración de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México.

REFERENCES

1. AHMED, Nabil. Las desigualdades matan. Oxfam Internacional, 2022.
2. BROWN, Wendy. El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo. Barcelona: Malpaso Ediciones, 2015.
3. FOUCAULT, Michel. Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión. México: Siglo XXI, 2009.
4. GALTUNG, Johan. La paz por medios pacíficos. Bizkaia, España: Fundación Gernika Gogoratuz; Working Papers Munduan, 2003.
5. GALTUNG, Johan. Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Bizkaia, España: Fundación Gernika Gogoratuz; Working Papers Munduan, 1998.
6. GÓMEZ, Carlos. Nueva gestión pública y gobernanza: desafíos en su implementación. Daena: International Journal of Good Conscience, v. 8, n. 1, p. 177-194, 2013. Disponible en: [http://www.spentamexico.org/v8-n1/A14.8\(1\)177-194.pdf](http://www.spentamexico.org/v8-n1/A14.8(1)177-194.pdf). Acceso: 26 abr. 2024.
7. HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. Imperio. Paidós, 2002.
8. HERRERA, Alfonso. Descomposición social y urbana. Quindío: Universidad del Quindío, 2016.
9. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI). Encuesta Nacional de Personas Privadas de la Libertad [Conjunto de datos]. ENPOL, 2021a. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2021/doc/enpol2021_presentacion_nacional.pdf. Acceso: 26 abr. 2024.
10. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI). Estadísticas sobre el sistema penitenciario en México. INEGI, 2021b. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnsipee/2021/doc/cnsipee_2021_resultados.pdf. Acceso: 26 abr. 2024.
11. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA (INEGI). Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL). INEGI, 2017. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2016/doc/2016_enpol_presentacion_ejecutiva.pdf. Acceso: 26 abr. 2024.
12. LATINOBARÓMETRO. Informe Latinobarómetro 2023. La recesión democrática en América Latina. Santiago de Chile, 2023. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>. Acceso: 26 abr. 2024.
13. MARILENA, Tani. La violencia crónica y su reproducción. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2012.
14. MASUDA, Hiromi et al. Exploring the role of local governments as intermediaries to facilitate partnerships for the Sustainable Development Goals. Sustainable Cities and Society, v. 82, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.scs.2022.103883>

15. MÉXICO. Nuevo sistema para obtener la constancia de antecedentes penales en línea. Portal del Gobierno, 1 nov. 2022. Disponible en: <https://www.gob.mx/prevencionyreadaptacion/articulos/tramita-tu-constancia-de-antecedentes-penales?idiom=es>. Acceso: 17 dic. 2023.
16. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU). Informe de los objetivos de desarrollo sostenible: edición especial. Por un plan de rescate para las personas y el planeta. Naciones Unidas, 2023. Disponible en: https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_Spanish.pdf?_gl=1*wm9lvi*_ga*MTk3MTM0ODc2Ny4xNjk5Njc1MTM2*_ga_TK9BQL5X7Z*MTcwMzk3MDA1OC4xMi4xLjE3MDM5NzAyMjMuMC4wLjA. Acceso: 26 abr. 2024.
17. ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (OPS); ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS). Ciudades y comunidades amigables con los mayores. 2024. Disponible en: <https://www.paho.org/es/temas/ciudades-comunidades-amigables-con-personas-mayores>. Acceso: 26 abr. 2024.
18. OSZLAK, Oscar. Implementación participativa de políticas públicas: Aportes a la construcción de un marco analítico. In: BELMONTE Alejandro et al. Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y sociedad civil. Buenos Aires: CIPPEC, 2009. v. II. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1753.pdf>. Acceso em: 29 abr. 2024.
19. STIGLITZ, Joseph. El malestar en la globalización. Santillana Ediciones Generales, 2010.
20. UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID). Our work. 2019. Disponible en: <https://www.usaid.gov/es/mexico/our-work>. Acceso: 12 mayo 2023.
21. ZURBRIGGEN, Cristina. Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perfiles Latinoamericanos, v. 19, n. 38, p. 39-64, 2011. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532011000200002&script=sci_abstract. Acceso: 26 abr. 2024.

Submissão em 01 de janeiro de 2024.

Aceito em 09 de abril de 2024.



DOSSIÊ

HABITABILIDAD Y CALIDAD DE VIDA EN LAS 32 ENTIDADES DE MÉXICO

*HABITABILITY AND QUALITY OF LIFE IN THE
32 ENTITIES OF MEXICO*

María de los Angeles Romero-Espinoza *



Yajayra Consuelo Preciado Gómez **



* Universidad Estatal de Sonora, Unidad Académica Hermosillo, Hermosillo, Sonora, México.

E-mail: marielos.romero@ues.mx.

** Universidad Estatal de Sonora, Unidad Académica Magdalena, Magdalena, Sonora, México.

E-mail: yajayra.preciado@ues.mx

RESUMEN

El objetivo de este estudio fue analizar las condiciones de habitabilidad y calidad de vida de la población de las 32 entidades federativas de México, con el propósito de explicar su satisfacción con la vida en general. Es una investigación de corte transversal, con un enfoque cuantitativo y un diseño descriptivo- correlacional a partir de información obtenida del CPV 2020 del INEGI y las dimensiones analizadas fueron calidad de vida, infraestructura y equipamiento urbano. Se concluye que el 63% de la satisfacción con la vida en general de la población de las 32 entidades federativas, se debe principalmente, en un sentido positivo, a que cuenten con banquetas en todas las vialidades y en un sentido negativo, a la proporción de población que cuenta con drenaje pluvial en todas las vialidades y a la variable de porcentaje de población con discapacidad.

Palabras clave: Infraestructura Urbana; Equipamiento Urbano; Satisfacción con la Vida en General.

ABSTRACT

The objective of this study was to analyze the habitability conditions and quality of life of the population of the 32 states of Mexico, with the purpose of explaining their satisfaction with life in general. It is a cross-sectional investigation, with a quantitative approach and a descriptive-correlational design based on information obtained from the CPV 2020 of the INEGI and the dimensions analyzed were quality of life, urban infrastructure, and equipment. It is concluded that 63% of the satisfaction with life in general of the population of the 32 federal entities is mainly due, in a positive sense, to having sidewalks on all roads and in a negative sense, to the proportion of population that has storm drainage on all roads and the variable of percentage of population with disabilities.

Keywords: Urban Infrastructure; Urban Equipment; Overall Life Satisfaction.

INTRODUCCIÓN

Desde los años cincuenta, la urbanización acelerada ha brindado a la mayoría de las regiones del mundo oportunidades para el crecimiento y la innovación; sin embargo, las regiones en desarrollo se enfrentan a desafíos que limitan la capacidad de sus ciudades de ofrecer servicios a sus habitantes y la posibilidad de lograr un futuro urbano más sostenible para todos (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2019).

En abril de 2022, el presidente de la Asamblea General de las Naciones invitó a los Estados miembros a garantizar una urbanización sostenible, un objetivo que pocas naciones cumplen con las medidas y la gestión necesaria de acuerdo con su discurso. Durante el mensaje de apertura de un evento realizado para examinar los avances en la aplicación de la Nueva Agenda Urbana, Abdulla Shahid enfatizó que ese instrumento es la mejor herramienta para gestionar todos los riesgos y oportunidades de las ciudades, considerando de vital importancia el establecimiento de una cooperación más sólida a todos los niveles, entre los Estados miembros y en todas las regiones del planeta, lo cual implica la movilización de millones de profesionales dedicados al urbanismo, como arquitectos, ingenieros y planificadores urbanos, y el aprovechamiento de todos los niveles del sistema de las Naciones Unidas. Por su parte, la Vicesecretaria General de la ONU, Amina Mohammed, destacó que la urbanización es un elemento característico del siglo XXI y representa una poderosa herramienta para el desarrollo sostenible si está bien planificada y gestionada y se debe atender considerando que más del 50% de la población mundial vive en zonas urbanas y se espera que esa cifra aumente hasta casi el 70% en el 2050 (LA URBANIZACIÓN..., 2022).

Las cinco áreas identificadas en los informes sobre los avances en la aplicación de la Nueva Agenda Urbana presentados por los Estados miembros en 2022 fueron (LA URBANIZACIÓN..., 2022):

1. COVID-19 recuperación y protección social. Luchar contra las crecientes desigualdades, centrándose en la vivienda asequible y el acceso a los servicios básicos
2. Impulsar las economías urbanas equitativas y sostenibles y la financiación previsible del desarrollo urbano sostenible mediante enfoques innovadores.
3. Desvincular la urbanización de la contaminación ambiental y vincular a las comunidades con los datos y la financiación para reforzar la adaptación y la resiliencia al clima.
4. Promover enfoques de planificación urbana participativa para una respuesta y prevención de crisis urbanas eficaz e inclusiva.
5. Llevar a cabo la aplicación de la Agenda 2030 para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Estos ejes, en su mayoría, están orientados a la planeación e impulso del mejoramiento en vivienda y economías urbanas sostenibles, donde se busca fortalecer la adaptación y resiliencia de las personas y la atención al desarrollo urbano sostenible. Para México, como para cualquier otro país en desarrollo, debería de ser vital atender el desarrollo urbano y las condiciones de habitabilidad, en tanto estos factores incrementan el

posicionamiento de sus ciudades y contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Las ciudades son motores de crecimiento económico y prosperidad que ofrecen oportunidades de inversiones productivas, empleo bien remunerado, y acceso a instituciones y servicios esenciales (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, 2019). En relación a esto, el INEGI publica una serie de indicadores, desarrollados por la OCDE y las entidades federativas, en el marco de la iniciativa Índice para una vida mejor, midiendo el bienestar y el progreso (Better Life Index), cuya finalidad es ofrecer mayor información para medir la evolución de las entidades federativas en el tiempo, compararse entre sí y con ello, dar seguimiento a las condiciones de bienestar de los ciudadanos en las entidades federativas de México. Algunos de ellos son (INEGI, 2023):

- Años promedio de escolaridad, al 2020: 9.7;
- Porcentaje de población con acceso a servicios de salud, 2022: 60.9;
- Esperanza de vida al nacer, 2023: 75.6 años;
- Tasa de obesidad, 2021: 36.7;
- Ingreso equivalente disponible de los hogares, 2020 (PPC en dólares EUA, a precios constantes de 2015): 9,633;
- Porcentaje de la población en situación de pobreza, 2022: 36.3;
- Porcentaje de la población en situación de pobreza extrema, 2022: 7.1;
- Tasa de participación económica, 2022: 59.7;
- Porcentaje de viviendas con acceso a servicios básicos, 2022: 90.4;
- Tasa de homicidios, 2021 (homicidios por cada cien mil habitantes): 27.6;
- Porcentaje de confianza en la policía, 2023: 55.5;
- Porcentaje de percepción de la inseguridad, 2023: 39.9.

De acuerdo con Mues (2011), los indicadores de índole económica son comunes para medir el crecimiento de los países, sin embargo, en el ámbito de la habitabilidad no se encontró evidencia de que los indicadores económicos que tuvieran relación directa con ella; además, existen áreas que carecen de indicadores que brinden información, por lo que se requiere construir indicadores que den cuenta de lo habitable-ambiental, habitable-social, habitable-equitativo, habitable-económico y habitable-viable para tener un panorama más completo de la sostenibilidad y la habitabilidad en el contexto del Desarrollo Urbano Sostenible.

Según la ONU, siete de cada 10 metas de los ODS tienen relación con lo urbano y territorial, que corresponde al objetivo 11, con el cual se busca lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, cuyas metas tienen relación con los otros 16 ODS (LA DIMENSIÓN..., 2022).

Bajo este marco, el objetivo número 11, “Ciudades y comunidades sostenibles”, se sustenta en que la extrema pobreza se concentra principalmente en los espacios urbanos y los gobiernos nacionales y municipales luchan por absorber el aumento demográfico en estas áreas. Mejorar la seguridad y la sostenibilidad de las ciudades implica garantizar el acceso a viviendas seguras y asequibles y el mejoramiento de los asentamientos marginales; además, implica realizar inversiones en transporte público, crear áreas públicas verdes y mejorar la planificación y gestión urbana de manera que sea participativa e inclusiva (NAVARRETE, PÉREZ y ESCORZA, 2021).

Cuadro 1. Relación de los Objetivos del Desarrollo Sostenible con lo urbano y territorial

ODS	Relación con el ODS 11	Estrategias
1	La urbanización puede poner fin a la pobreza.	Garantizando el acceso a la vivienda, el transporte sostenible y servicios básicos adecuados. Promoviendo la inclusión, el uso eficiente de los recursos y la resiliencia ante el cambio climático.
2	Ciudades y territorios pueden trabajar hacia el hambre cero.	Apoyando los vínculos urbano-rurales y fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional. Construyendo edificios sostenibles y resilientes utilizando materiales locales promoviendo mercados y oportunidades locales.
3	Los entornos urbanos son capaces de mejorar la salud y el bienestar.	Reduciendo el impacto ambiental negativo de las ciudades, prestando especial atención a la calidad del aire. Apoyando los vínculos ambientales positivos entre zonas urbanas, periurbanas y rurales.
4	Ciudades y pueblos pueden garantizar la educación de calidad.	Construyendo instalaciones educativas inclusivas y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros. Asegurando el acceso gratuito, igualitario y de calidad a la educación primaria y secundaria.
5	Los entornos urbanos pueden promover la igualdad de género.	Proporcionando acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, para todas las personas. Involucrando a las mujeres en la planeación y gestión participativa de las decisiones de ciudad.
6	La urbanización es capaz de lograr agua limpia y saneamiento.	Garantizando el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible. Implementando servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos, prestando especial atención a las personas en situaciones de vulnerabilidad.
7	El urbanismo sostenible avanza hacia la energía asequible y limpia.	Garantizando el acceso universal a servicios energéticos asequibles, fiables y modernos. Aumentando la urbanización sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión integradas de los asentamientos humanos.
8	El urbanismo sostenible crea trabajo decente y crecimiento económico.	Impulsando la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación y el crecimiento de pequeñas y medianas empresas. Promoviendo políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas.
9	La urbanización sostenible fomenta la industria, innovación e infraestructura.	Facilitando el desarrollo de infraestructuras sostenibles y resilientes en los países en desarrollo. Desarrollando infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad.
10	El desarrollo urbano sostenible reduce la desigualdad.	Promoviendo la inclusión social, económica y política de todas las personas mediante legislaciones, políticas y medidas adecuadas. Adoptando políticas, especialmente fiscales y de protección social.
12	Las ciudades pueden fomentar la producción y el consumo responsables.	Gestionando ecológicamente los desechos a lo largo de su ciclo de vida y reduciendo significativamente su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo. Reduciendo la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización.
13	El desarrollo urbano sostenible hace frente al cambio climático.	Fortaleciendo la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima y los desastres naturales. Mejorando la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana.
14	Los asentamientos humanos pueden proteger la vida submarina.	Gestionando adecuadamente los residuos que generan las ciudades y las aguas residuales. Reduciendo el uso de productos que contaminan los ríos y los mares.
15	Ciudades y territorios pueden proteger la vida de ecosistemas terrestres.	Luchando contra la desertificación, rehabilitando las tierras y suelos degradados, recuperando los bosques degradados e incrementando la forestación. Adoptando medidas para reducir la degradación de los hábitats naturales y deteniendo la pérdida de la diversidad biológica.
16	La urbanización sostenible fomenta la paz, la justicia y	Contribuyendo a la reducción de toda forma de violencia, el maltrato y explotación infantil y promoviendo el estado de derecho y la igualdad de acceso a la justicia.

	las instituciones sólidas.	Creando instituciones eficaces y transparentes y reduciendo la corrupción.
17	Ciudades y territorios pueden trabajar en alianzas para lograr los Objetivos.	Fomentando y promoviendo la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil. Elaborando indicadores que permitan medir los progresos en materia de desarrollo sostenible y complementen el producto interno bruto.

Fuente: Adaptación de la Relación de los Objetivos del Desarrollo Sostenible con lo urbano y territorial (LA DIMENSIÓN..., 2022).

Cada país ha asumido responsabilidades para el cumplimiento de los ODS y ha avanzado a diferentes ritmos. En ese sentido, se podría decir que una de las estrategias de inversión que puede contribuir a la evolución en algunos ODS en México es el anuncio del gobierno federal del 2019 sobre la primera parte del Acuerdo Nacional de Inversión en infraestructura del sector privado, por 859 mil millones de pesos, que comprende 147 proyectos a ejecutarse entre 2020 y 2024, enfocados en transporte, considerando puentes y carreteras, telecomunicaciones y turismo. Durante 2020 se planeaba desembolsar aproximadamente la mitad de los recursos. El monto total era equivalente al 4.6% del PIB y contemplaba a todas las regiones del país, la totalidad de los recursos provendrían de la iniciativa privada y el gobierno se comprometía a generar un ambiente de confianza para la inversión (ZAGA y ORTIZ, 2019).

Sin embargo, es necesario reflexionar en torno a los procesos para el ejercicio de los recursos financieros, provenientes del gobierno o de la iniciativa privada, destinados a infraestructura y equipamiento urbano, así como a todos aquellos programas que contribuyen a mejorar la calidad de vida de los habitantes; obliga a pensar en términos de transparencia o de corrupción. Al respecto, en 2020 se publicó un estudio realizado sobre el mal uso de recursos en el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y en el Fondo de 38 Aportaciones Múltiples (FAM), así como de indicadores de bienestar social y afiliación política a nivel municipal para el periodo 2005-2018, en éste se exploró la hipótesis de que la corrupción incide de forma adversa sobre los niveles de pobreza e ingreso per cápita municipal a través de corrupción en la administración de los fondos destinados a atender las necesidades de la población con mayores carencias. Sus resultados mostraron lo siguiente (FOSTER, 2020):

- a) El mal uso, o corrupción, desde el gobierno estatal en el gasto federalizado ejerce un efecto significativo sobre el aumento en la incidencia de pobreza, en especial la de la pobreza extrema medida con la línea alimentaria y el efecto de la corrupción es regresivo, afectando de forma desproporcionada a los hogares más pobres al interior de los municipios;
- b) Los municipios con menores ingresos, el 20 por ciento de municipios más pobres del país, son consistentemente los más afectados por la corrupción, que se expresa en un aumento porcentual en el monto de los recursos mal utilizados o desviados incidiría en una caída de más del 30 por ciento, en promedio, en el ingreso per cápita de dichos municipios. En los municipios con mejor posición relativa, que son parte del 40 por ciento más rico, la corrupción no solo afecta en mayor magnitud a los hogares más pobres al interior de un determinado municipio, sino que este fenómeno sucede independientemente de la posición de los municipios en la escala de ingresos;

- c) En el análisis por la afiliación política de los gobiernos municipal, estatal y federal, los resultados sugieren que la corrupción afecta en mayor magnitud a los municipios gobernados por partidos no alineados al gobierno estatal y federal. Es decir, En estos casos existe un componente político que supera a los criterios de progresividad y justicia social para la asignación discrecional de recursos del gasto federalizado, lo cual confirma la evidencia empírica en otros estudios relacionados con este tema.

Con base en lo planteado anteriormente, el objetivo de este estudio fue analizar las condiciones de habitabilidad y calidad de vida de los habitantes de las 32 entidades federativas de México, con el propósito de explicar su satisfacción con la vida en general.

MARCO TEÓRICO

La habitabilidad es la cualidad de un espacio de ser habitable conforme a determinadas normas y códigos que tiene un espacio y que conforme a ellos define su capacidad para satisfacer las necesidades humanas; debe proporcionar confort y protección a sus ocupantes, proteger su salud y tener la superficie adecuada para alojarlos (MUES, 2011).

Las condiciones de habitabilidad se refiere a la relación que existe entre el número de personas que la habitan y el número de cuartos, lo cual permite detectar diferentes situaciones de hacinamiento; éste impide que las personas puedan desarrollar, adecuadamente en el interior de sus viviendas, el conjunto de actividades vinculadas principalmente con el trabajo, la educación, la salud, la cultura y la recreación; así como la intensidad de la convivencia puede contribuir a mejorar las relaciones entre las personas (ZICCARDI, 2021).

Este concepto se encuentra vinculado con el nivel de la calidad de vida (CV), la cual consiguen las personas al disfrutar de la vivienda y de su entorno inmediato, experimentando un nivel de satisfacción de sus necesidades físicas, psicológicas, sociales, culturales (ESPINOZA y GÓMEZ, 2010 apud IZQUIERDO y LÓPEZ, 2018). Particularmente sobre el tamaño de la vivienda, al relacionarlo con el número de personas que la habitan, permite inferir situaciones de hacinamiento. También importa el diseño (ventilación, altura de techos, ventanas), los materiales de construcción y disponer de servicios básicos como agua entubada en el baño y la cocina, drenaje y electricidad, ya que todo esto influye en las condiciones de habitabilidad y de salubridad de una vivienda (ZICCARDI, 2015 apud ZICCARDI, 2021).

La habitabilidad ha sido abordada en diversos estudios y medida en términos de calidad de vida; es la interacción entre el habitante y su espacio. Particularmente en México, se han abocado a analizar la habitabilidad prácticamente desde un enfoque relacionado con la vivienda y la percepción que el habitante tiene de ella (NAVARRETE, PÉREZ y ESCORZA, 2021).

Una habitabilidad eficiente debe adaptarse a las demandas de las personas, en un espacio habitable sano, configurado con materiales sin componentes dañinos y con acceso a los servicios asistenciales, culturales y educativos. La habitabilidad se ha planteado en la escala urbana haciendo énfasis desde la conexión de la habitabilidad interior con la

habitabilidad exterior; es decir, integrando la vivienda con el contexto urbano, pretendiendo la satisfacción de las necesidades, creando esa relación entre el individuo y la adecuación con su entorno (SOLANAS, 2010 apud IZQUIERDO y LÓPEZ, 2018).

Íntimamente ligado al concepto de habitabilidad está el estudio del medio ambiente urbano, aspectos como la ocupación del suelo, la pérdida de valor de los espacios verdes o el incremento del uso del vehículo privado se convierten en desencadenantes de un espacio urbano cada vez más degradado y menos habitable, elementos que influyen en la percepción de la ciudad y de los espacios libres que la constituyen, como un medio físico hostil para el desarrollo de la convivencia, la habitabilidad más básica y la relación comunitaria (JIMÉNEZ-LÓPEZ et al., 2017).

El Programa Universitario de Estudios Metropolitanos, de la Universidad Autónoma Metropolitana, realizó un trabajo en el 2005, denominado “Metodología para la evaluación de impactos urbanísticos y ambientales del programa Hábitat”, cuyo instrumento sintetizaba la calificación del sector Hábitat. En este estudio, el perfil se integraba por elementos de infraestructura (agua, drenaje, electrificación, alumbrado y telefonía); vialidad (transporte, arroyo, banquetas, guarniciones y acceso); edificación (vivienda, construcción); equipamiento (salud, educación, abasto, cultura, recreación y deporte y de espacios públicos); medio ambiente (basura, contaminación de agua, drenaje y aire y vulnerabilidad); e imagen urbana (mobiliario, arbolado, imagen y tenencia) (VALLADARES ANGUIANO, 2015 apud NAVARRETE, PÉREZ y ESCORZA, 2021).

En ese sentido, es necesario clarificar el concepto de calidad de vida (CV), el cual se refiere al conjunto de condiciones que contribuyen a hacer agradable y valiosa la vida o al grado de felicidad o satisfacción disfrutado por un individuo. Pero este término no se refiere exclusivamente a la vida humana, también se usa para animales, en general para todo lo que tiene vida; por lo cual la calidad de vida es la condición de todo el ecosistema (VEENHOVEN, 2006).

La primera utilización de la CV como concepto sucedió con investigación científica de asistencia social benéfica con los trabajos del grupo de Wolfgang Zapf, a finales de los sesenta, cuando la CV fue definida como la correlación entre un determinado nivel de vida objetivo, de un grupo de población determinado, y su correspondiente valoración subjetiva. En las décadas siguientes, la CV se usó indistintamente para nombrar aspectos diferentes de la vida como estado de salud, función física, bienestar físico, adaptación psicosocial, bienestar general, satisfacción con la vida y felicidad (FERNÁNDEZ-LÓPEZ, FERNÁNDEZ-FIDALGO y CIEZA, 2010).

Para algunos investigadores, el concepto de CV se origina para distinguir resultados relevantes para el área de la salud, derivado de estudios tempranos en bienestar subjetivo y satisfacción con la vida. Pero el hecho que desde sus inicios haya estado vinculado a variables psicológicas que involucran el concepto bienestar, ha provocado que lo utilicen de manera indistinta (URZÚA y CAQUEO-URÍZAR, 2012). Según estos autores, los economistas centrarían su medición en elementos tangibles de la CV y los científicos sociales lo harían en la percepción individual sobre la CV y describen las definiciones sobre que sobre Calidad de Vida encontraron en su revisión:

Cuadro 2. Definiciones sobre calidad de vida

Referencia	Definición propuesta
Ferrans (1990b)	Calidad de vida general definida como el bienestar personal derivado de la satisfacción o insatisfacción con áreas que son importantes para él o ella.
Homquist (1982)	Define en términos de satisfacción de necesidades en las esferas física, psicológica, social, de actividades, material y estructural.
Shaw (1977)	Define la calidad de vida de manera objetiva y cuantitativa, diseñando una ecuación que determina la calidad de vida individual: $QL = NE \times (H + S)$, en donde NE representa la dotación natural del paciente, H la contribución hecha por su hogar y su familia a la persona y S la contribución hecha por la sociedad. Críticas: la persona no evalúa por sí misma, segundo, no puede haber cero calidades de vida.
Lawton (2001)	Evaluación multidimensional, de acuerdo a criterios intrapersonales y socio-normativos, del sistema persona y ambiental de un individuo.
Haas (1999)	Evaluación multidimensional de circunstancias individuales de vida en el contexto cultural y valórico al que se pertenece.
Bigelow et al., (1991)	Ecuación en donde se balancean la satisfacción de necesidades y la evaluación subjetiva de bienestar.
Calman (1987)	Satisfacción, alegría, realización y la habilidad de afrontar... medición de la diferencia, en un tiempo, entre la esperanza y expectativas de una persona con su experiencia individual presente.
Martín & Stockler (1998)	Tamaño de la brecha entre las expectativas individuales y la realidad a menor intervalo, mejor calidad de vida.
Opong et al., (1987)	Condiciones de vida o experiencia de vida.

Fuente: Urzúa y Caqueo-Úrizar (2012, p. 62).

En suma, se puede decir que la calidad de vida es un constructo social que surgió en un marco de una incierta transición desde la sociedad industrial a la postindustrial, el cual se ha querido reducir a lo material, al producto interno bruto de las naciones, al ingreso per cápita; pero se consolida al inicio de los años setenta como respuesta a los criterios economicistas y cuantitativistas del Estado del bienestar y se construye socialmente como una representación que un colectivo puede tener sobre su propia vida, resultando necesario analizar las experiencias subjetivas y los procesos de desarrollo de la identidad social (GUEVARA y DOMÍNGUEZ, 2011).

METODOLOGÍA

Este estudio es de corte transversal, con un enfoque cuantitativo y un diseño descriptivo- correlacional a partir de información obtenida del Censo de Población y Vivienda 2020, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2020).

El conjunto de participantes está constituido por la población que brindó información en el CPyV 2020 y se tomaron como unidades de análisis a las 32 entidades de la República Mexicana.

Las dimensiones analizadas son tres: calidad de vida, infraestructura y equipamiento urbanos, las cuales se detallan a continuación con sus respectivas variables:

Cuadro 3. Representación de dimensiones con sus respectivas variables

Dimensión	Variables
Calidad de vida	Satisfacción con la vida Grado promedio de escolaridad de población de 15 años y más Población de 15 años y más Analfabeta Población afiliada a servicios de salud Población con discapacidad Población de 12 años y más ocupada
Infraestructura urbana	Viviendas particulares habitadas que disponen de energía eléctrica Viviendas particulares habitadas que disponen de agua entubada en el ámbito de la vivienda Viviendas particulares habitadas que disponen de drenaje
Equipamiento urbano	Recubrimiento calle Rampa para Silla de Ruedas Paso Peatonal Banqueta Ciclovía Alumbrado público Árboles o palmeras Drenaje Pluvial

Fuente. Elaboración propia.

Después de la limpieza y estructuración de la base de datos en Excel y en SPSS versión 24, el procedimiento estadístico consistió primeramente en la realización de análisis descriptivos de las variables. Posteriormente, se llevaron a cabo correlaciones de Pearson y regresiones lineales simples, con el propósito de explicar cuáles son las variables de mayor peso explicativo en la satisfacción con la vida en general.

RESULTADOS

Para realizar comparaciones acerca de la calidad de vida entre los países hay una variedad de indicadores que se consideran, dependiendo de la metodología utilizada, pero se podría decir que hay tres conjuntos de indicadores básicos: los relacionados con salud, educación e ingresos. A este respecto, Therborn (2015) plantea que en algunos países hay un patrón de desigualdad en las posibilidades vitales y realiza un análisis descriptivo de países del Este de Europa, Reino Unido, Finlandia, Noruega, Inglaterra y Estados Unidos, mostrando algunas brechas en la relación de las tasas de mortalidad con el nivel educativo o de éste con la esperanza de vida, el desempleo y la muerte prematura (de los hombres, pero también de sus esposas); así como entre el empleo-años de vida, matrimonio-años de vida y salud-ingreso.

En el contexto nacional, los resultados del análisis de las variables de educación, salud y población ocupada en combinación con la información de infraestructura y equipamiento urbano muestran un panorama que parecería dividir al país en dos realidades, la del norte como alentadora en calidad de vida y la del sur, como la fotografía que refleja las carencias de la población en prácticamente todos los sentidos, como se muestra a continuación.

a) Satisfacción con la vida

El promedio de la satisfacción con la vida es de 8.5 en el país. Se encuentran 11 entidades por encima de dicho promedio, destacando Coahuila, Colima y Nuevo León por ser los más altos, con 8.8 y nueve estados por debajo, de los que resaltan Ciudad de México, Guerrero, Oaxaca y Puebla por ser los más bajos, con 8.2.

b) Educación

La media del grado promedio de escolaridad de población de 15 años y más en el país es de 9.7 años, destacando por ser de los más altos: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, México, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.

Es de resaltar los estados de Baja California, Coahuila, Ciudad de México, Nuevo León y Sonora, por contar con un porcentaje inferior al 2% de población de 15 años y más analfabeta, lo que coincide en algunos casos con un alto grado promedio de escolaridad de población de 15 años y más.

Tabla 1. Satisfacción con la vida, grado promedio de escolaridad y población de 15 años y más analfabeta por entidad federativa

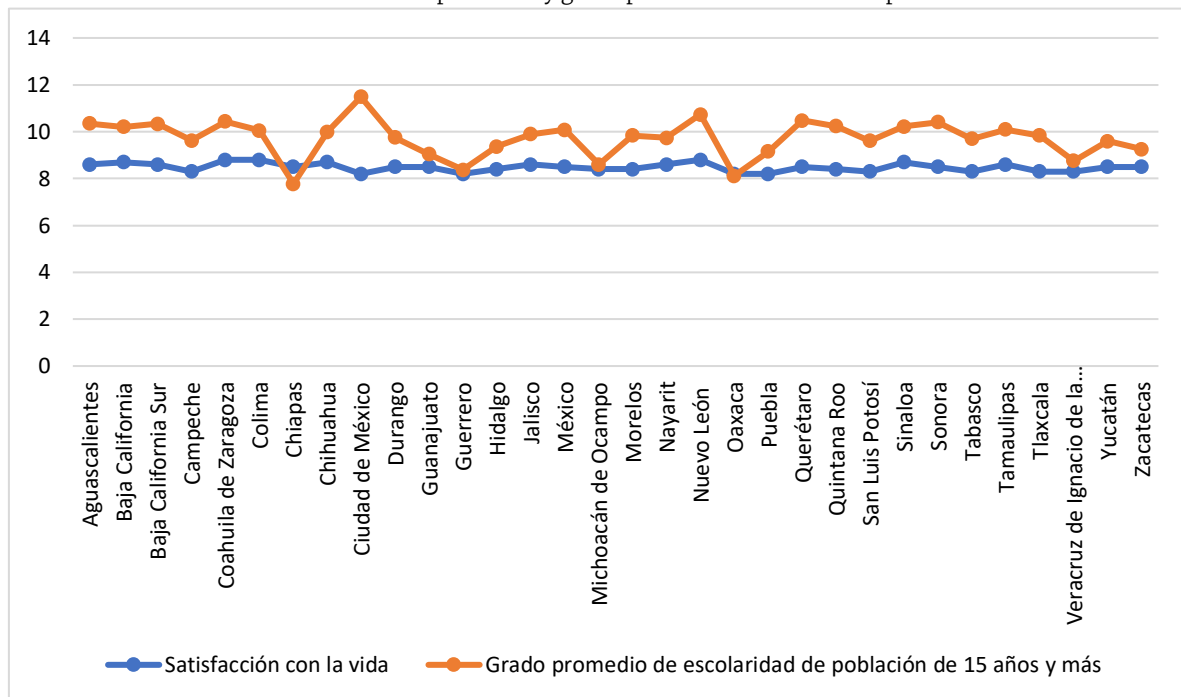
Estado	Satisfacción con la vida	Grado promedio de escolaridad de población de 15 años y más	Porcentaje de Población de 15 años y más Analfabeta
Aguascalientes	8.6	10.35	2.11
Baja California	8.7	10.20	1.82
Baja California Sur	8.6	10.34	2.33
Campeche	8.3	9.6	5.85
Coahuila de Zaragoza	8.8	10.43	1.67
Colima	8.8	10.05	3.37
Chiapas	8.5	7.78	13.69
Chihuahua	8.7	10.00	2.62
Ciudad de México	8.2	11.48	1.42
Durango	8.5	9.75	2.72
Guanajuato	8.5	9.04	5.28
Guerrero	8.2	8.37	12.46
Hidalgo	8.4	9.37	6.61
Jalisco	8.6	9.90	2.89
México	8.5	10.08	2.90
Michoacán de Ocampo	8.4	8.60	7.03
Morelos	8.4	9.84	4.44
Nayarit	8.6	9.73	4.48
Nuevo León	8.8	10.74	1.46
Oaxaca	8.2	8.12	11.81
Puebla	8.2	9.16	6.97

Querétaro	8.5	10.48	3.47
Quintana Roo	8.4	10.24	3.06
San Luis Potosí	8.3	9.61	5.00
Sinaloa	8.7	10.22	3.55
Sonora	8.5	10.40	1.99
Tabasco	8.3	9.69	5.08
Tamaulipas	8.6	10.09	2.57
Tlaxcala	8.3	9.83	3.35
Veracruz de Ignacio de la Llave	8.3	8.75	8.49
Yucatán	8.5	9.59	5.99
Zacatecas	8.5	9.25	3.75

Fuente: Elaboración propia, con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020).

Mención especial merece la Ciudad de México por tener el valor más alto de grado promedio de escolaridad en el contexto mexicano, con 11.48 años en promedio de escolaridad; sin embargo, tiene el más bajo nivel de satisfacción con la vida, junto con Guerrero y Oaxaca, cuyo grado promedio de escolaridad es de los más bajos del país, con 8.2 puntos, como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 1. Satisfacción con la vida de la población y grado promedio de escolaridad por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia, con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020).

c) Salud

En porcentaje de población afiliada a servicios de salud, el promedio en el país es de 75.1%, mientras que en la proporción promedio de población con discapacidad es de 6.3%. Destacan Guerrero, Oaxaca, Tabasco y Veracruz por contar con las proporciones más bajas de población con afiliación a servicios de salud (73.0, 69.6, 68.2 y 71,7 %) y de satisfacción con la vida (entre 8.2 y 8.3), así como por sus porcentajes más altos de población con discapacidad, con 9.7, 10.4, 11.0 y 9.8 respectivamente.

Tabla 2. Porcentaje de la población afiliada a servicios de salud, con discapacidad y Nivel de satisfacción con la vida por entidad federativa

Estado	Satisfacción con la vida	Porcentaje de población con servicios de salud	Porcentaje de población con discapacidad
Aguascalientes	8.6	80.4	5.9
Baja California	8.7	76.7	4.1
Baja California Sur	8.6	82.3	4.5
Campeche	8.3	77.0	7.1
Coahuila de Zaragoza	8.8	80.7	4.2
Colima	8.8	82.1	5.6
Chiapas	8.5	66.2	7.3
Chihuahua	8.7	84.2	4.6
Ciudad de México	8.2	72.8	5.8
Durango	8.5	74.5	6.9
Guanajuato	8.5	78.2	5.7
Guerrero	8.2	73.0	9.7
Hidalgo	8.4	69.4	8.7
Jalisco	8.6	70.0	5.1
México	8.5	66.3	5.1
Michoacán de Ocampo	8.4	62.1	7.1
Morelos	8.4	71.2	6.7
Nayarit	8.6	77.2	7.1
Nuevo León	8.8	80.6	3.6
Oaxaca	8.2	69.6	10.4
Puebla	8.2	69.7	5.8
Querétaro	8.5	78.3	5.6
Quintana Roo	8.4	72.7	3.8
San Luis Potosí	8.3	81.8	7.0
Sinaloa	8.7	80.6	5.9
Sonora	8.5	80.7	5.0
Tabasco	8.3	68.2	11.0
Tamaulipas	8.6	79.1	4.8
Tlaxcala	8.3	71.1	4.5
Veracruz de Ignacio de la Llave	8.3	71.8	8.8
Yucatán	8.5	77.3	5.9
Zacatecas	8.5	79.0	8.4

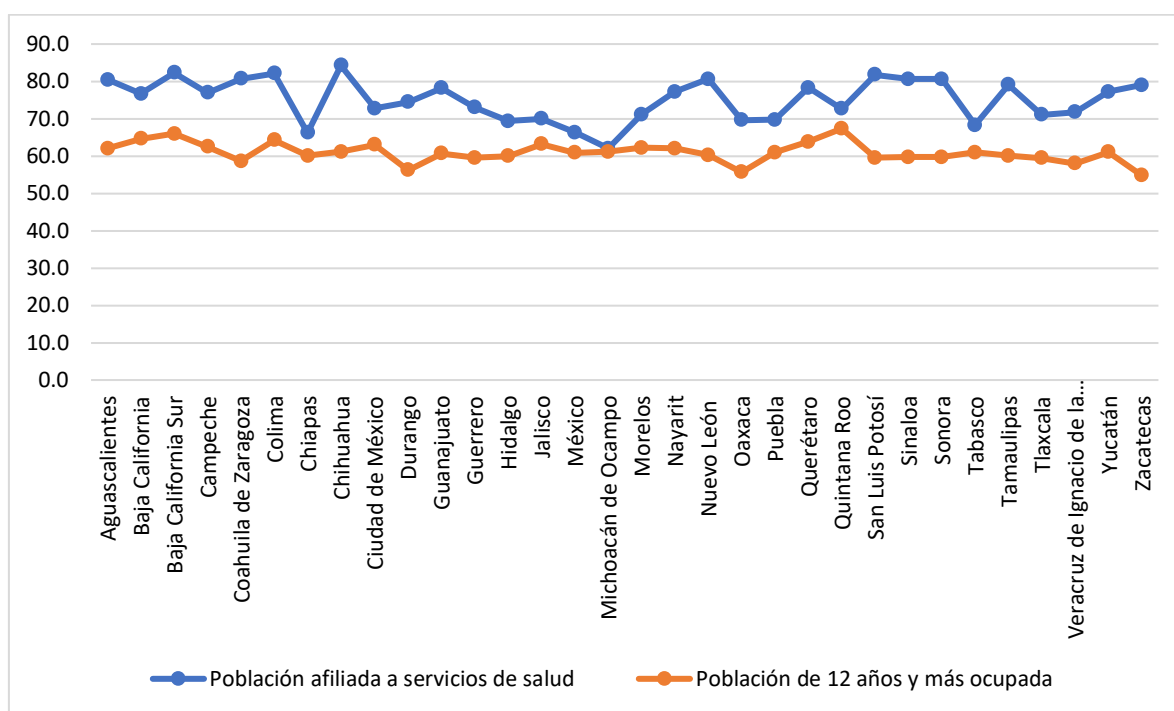
Fuente: Elaboración propia, con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020).

d) Población ocupada

El promedio de población ocupada es de 60.9% en la República Mexicana, es de resaltar que en cuatro estados coincide las más bajas proporciones de población ocupada con los puntajes más bajos de satisfacción con la vida: Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí y Tlaxcala. Dos entidades destacan por situaciones especiales, Coahuila y Sinaloa, que a pesar de tener un alto nivel de satisfacción con la vida (8.8 y 8.7), tienen un porcentaje de población ocupada por debajo de la media nacional, con 58.6% y 59.7%.

Al visualizar el panorama nacional en población beneficiada con acceso a servicios de salud y población ocupada, se puede apreciar que las entidades federativas más desfavorecidas en estos dos indicadores de calidad de vida son: Chiapas, Michoacán y Tabasco.

Gráfica 2. Población afiliada a servicios de salud y población de 12 años y más ocupada por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia, con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020).

En términos de habitabilidad, los resultados por entidad federativa se presentan primeramente en infraestructura urbana considerando los porcentajes de viviendas particulares habitadas que disponen de energía eléctrica, agua entubada en el ámbito de la vivienda o de drenaje.

1) Infraestructura urbana

En el porcentaje de viviendas particulares habitadas que disponen de energía eléctrica, de agua entubada en el ámbito de la vivienda o de drenaje, los promedios nacionales son de 98.8, 96.4 y 95.3% respectivamente. Destacan los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca por contar con las proporciones más bajas de población que cuenta con estos servicios en sus viviendas particulares habitadas, que además coincide con los más bajos puntajes de satisfacción con la vida en estas dos últimas entidades del país.

Tabla 3. Satisfacción con la vida, viviendas que disponen de energía eléctrica, agua entubada o drenaje por entidad federativa

Estado	Satisfacción con la vida	Viviendas particulares habitadas que disponen de energía eléctrica (%)	Viviendas particulares habitadas que disponen de agua entubada en el ámbito de la vivienda (%)	Viviendas particulares habitadas que disponen de drenaje (%)
Aguascalientes	8.6	99.6	99.3	99.3
Baja California	8.7	99.0	97.7	96.3
Baja California Sur	8.6	98.3	94.5	96.9
Campeche	8.3	98.2	95.5	94.4
Coahuila de Zaragoza	8.8	99.5	98.8	98.5
Colima	8.8	99.2	99.0	99.2
Chiapas	8.5	97.7	89.6	91.0
Chihuahua	8.7	98.3	98.3	96.5
Ciudad de México	8.2	99.8	98.8	99.7
Durango	8.5	98.0	97.8	94.7
Guanajuato	8.5	99.3	97.1	96.6
Guerrero	8.2	98.0	88.5	87.7
Hidalgo	8.4	99.0	96.0	94.9
Jalisco	8.6	99.0	98.7	98.6
México	8.5	99.6	97.3	97.3
Michoacán de Ocampo	8.4	99.3	97.2	95.7
Morelos	8.4	99.5	95.9	98.1
Nayarit	8.6	98.2	97.3	96.1
Nuevo León	8.8	99.5	98.9	98.7
Oaxaca	8.2	97.5	89.9	80.3
Puebla	8.2	99.1	95.4	95.1
Querétaro	8.5	99.2	97.6	97.1
Quintana Roo	8.4	97.9	97.2	96.9
San Luis Potosí	8.3	98.5	92.5	90.8
Sinaloa	8.7	99.4	98.4	96.9
Sonora	8.5	98.9	98.5	95.2
Tabasco	8.3	99.3	93.8	97.5
Tamaulipas	8.6	99.2	98.1	94.7
Tlaxcala	8.3	97.9	97.5	96.6
Veracruz de Ignacio de la Llave	8.3	98.6	91.5	91.0

Yucatán	8.5	98.9	98.6	92.2
Zacatecas	8.5	99.3	98.0	96.3
Promedio Nacional	8.5	98.8	96.4	95.3

Fuente: Elaboración propia, con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020).

2) Equipamiento urbano

En cuanto a los aspectos del entorno de las viviendas, se encuentran los porcentajes de calles con recubrimiento, rampa para Silla de Ruedas, banquetas, alumbrado público, árboles o palmeras y drenaje pluvial. Destacan las entidades de Aguascalientes, Coahuila, Colima y Nuevo León por contar con los más altos porcentajes en ese equipamiento y con alto nivel de satisfacción con la vida en su población; la Ciudad de México tiene valores similares en lo primero, pero el más bajo puntaje en satisfacción con la vida.

Por otro lado, las más bajas proporciones las tienen Chiapas, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala, que además coincide con un nivel igual o inferior a la media de satisfacción con la vida en el país.

Tabla 4. Nivel de satisfacción con la vida y proporciones de población con equipamiento urbano por entidad federativa

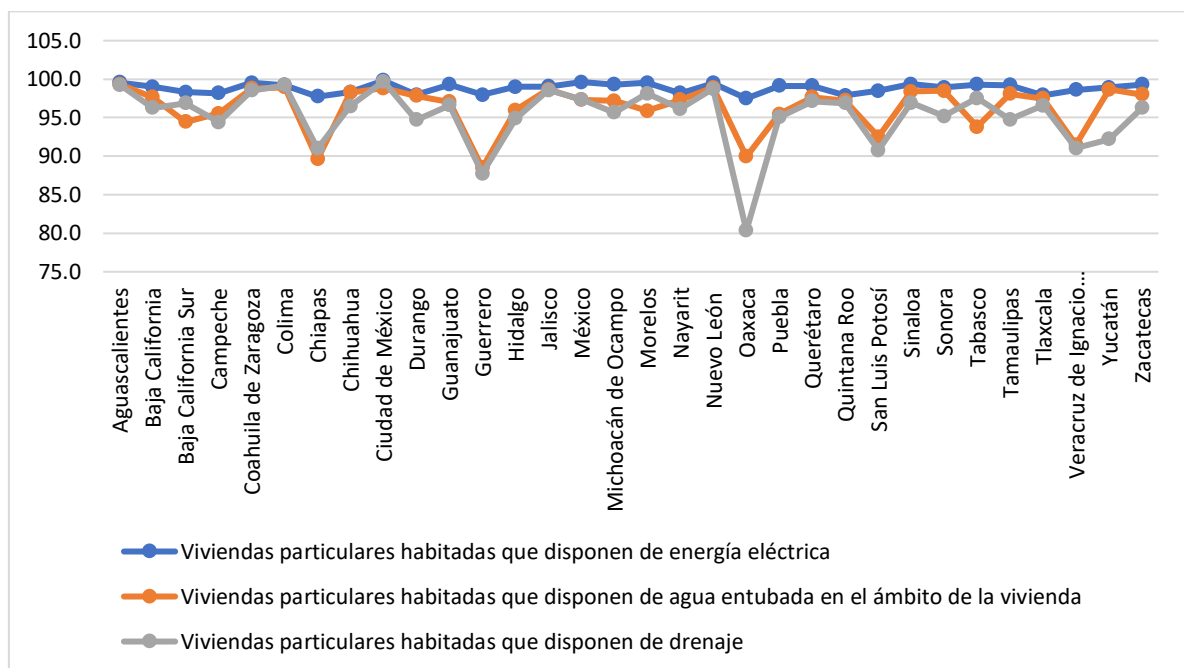
Estado	Satisfacción con la vida	Recubrimiento calle	Rampa para Silla de Ruedas	Banqueta	Alumbrado público	Árboles o palmeras	Drenaje Pluvial
Aguascalientes	8.6	86.2	28.0	79.6	12.0	24.1	29.3
Baja California	8.7	60.8	9.5	43.9	10.2	9.7	8.0
Baja California Sur	8.6	29.4	15.8	28.6	7.5	21.4	2.4
Campeche	8.3	66.7	2.8	35.5	8.7	1.4	1.7
Coahuila de Zaragoza	8.8	80.1	5.8	60.2	12.8	21.1	5.8
Colima	8.8	84.7	27.2	67.2	11.2	45.6	2.7
Chiapas	8.5	42.7	1.1	26.9	8.8	13.7	1.3
Chihuahua	8.7	61.2	11.8	52.7	15.1	15.7	5.3
Ciudad de México	8.2	86.7	17.5	55.0	25.2	34.4	40.5
Durango	8.5	55.4	3.7	49.5	8.3	20.9	2.1
Guanajuato	8.5	61.5	16.6	53.0	20.0	21.0	18.6
Guerrero	8.2	39.8	0.3	11.0	9.1	5.8	1.7
Hidalgo	8.4	50.8	2.2	34.5	12.0	3.4	4.1
Jalisco	8.6	71.4	16.2	53.0	16.2	31.0	4.6
México	8.5	64.7	1.2	46.4	16.7	14.8	22.5
Michoacán de Ocampo	8.4	51.7	2.0	37.7	11.8	11.6	5.9
Morelos	8.4	44.7	0.1	18.7	5.8	5.8	0.8
Nayarit	8.6	59.6	7.1	48.0	8.6	17.9	2.4
Nuevo León	8.8	92.7	17.9	77.4	13.7	35.2	3.2
Oaxaca	8.2	26.5	0.6	11.3	5.4	6.5	1.3

Puebla	8.2	40.1	1.3	25.0	10.5	5.4	2.9
Querétaro	8.5	70.8	6.3	54.5	17.0	17.0	7.6
Quintana Roo	8.4	80.4	18.3	59.8	13.6	15.5	6.8
San Luis Potosí	8.3	62.8	10.9	50.0	13.9	15.5	4.7
Sinaloa	8.7	47.3	15.2	43.8	12.6	38.4	4.8
Sonora	8.5	50.5	20.4	41.7	8.3	17.6	0.9
Tabasco	8.3	52.6	2.6	33.3	10.3	4.5	6.7
Tamaulipas	8.6	57.5	5.2	53.7	8.2	12.9	8.5
Tlaxcala	8.3	31.5	0.5	18.1	5.6	1.8	1.5
Veracruz de Ignacio de la Llave	8.3	44.9	3.2	37.0	10.9	8.0	3.0
Yucatán	8.5	78.7	2.4	47.3	11.9	6.9	15.5
Zacatecas	8.5	60.6	4.3	44.8	12.3	11.2	0.9

Fuente: Elaboración propia, con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020).

En el contexto nacional, el acceso de la población a los servicios se puede apreciar que las entidades federativas más perjudicadas en disponibilidad de energía eléctrica, agua entubada y drenaje en sus viviendas particulares habitadas son: Chiapas, Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí y Veracruz.

Gráfica 3. Porcentajes de población con disponibilidad de energía eléctrica, agua entubada o drenaje en viviendas particulares habitadas por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia, con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020).

La correlación más alta que se encontró, de .89, fue la de porcentaje de población con banqueta en todas las vialidades en asociación con el de recubrimiento de calle en todas las vialidades. Es de destacarse que se hallaron algunas correlaciones altas, entre .60 y .80 entre:

- El recubrimiento de calle en todas las vialidades con que cuenten las mismas con banqueta, con ciclovías y con letrero con nombre de la calle;
- Rampa para silla de ruedas en todas las vialidades con banqueta, con letrero con nombre de la calle y con árboles o palmeras en todas las vialidades;
- Alumbrado público en todas las vialidades en relación a letrero con nombre de la calle y con la variable de drenaje pluvial en todas las vialidades;
- El promedio de satisfacción de la población en relación con banqueta en todas las vialidades y árboles o palmeras.

Tabla 5. Correlaciones entre variables de equipamiento urbano y satisfacción de la población con la vida en general

	Población total	Recubrimiento calle Todas Vialidades	Rampa para Silla de Ruedas Todas Vialidades	Paso Peatonal Todas Vialidades	Banqueta Todas Vialidades	Ciclovía Todas Vialidades	Alumbrado público Todas Vialidades	Letrero con nombre de la calle Todas Vialidades	Árboles o palmeras Todas Vialidades	Parada de Transporte Colectivo Todas Vialidades	Drenaje Pluvial Todas Vialidades	Transporte Colectivo Todas Vialidades	Puesto Semifijo Todas Vialidades
Recubrimiento calle Todas Vialidades	.204												
Rampa para Silla de Ruedas Todas Vialidades	-.016	.556**											
Paso Peatonal Todas Vialidades	.334	.493**	.479**										
Banqueta Todas Vialidades	.152	.890**	.706**	.497**									
Ciclovía Todas Vialidades	.064	.271	.194	-.089	.221								
Alumbrado público Todas Vialidades	.567**	.617**	.385*	.543**	.548**	.238							
Letrero con nombre de la calle Todas Vialidades	.464**	.694**	.611**	.479**	.710**	.047	.669**						
Árboles o palmeras Todas Vialidades	.194	.542**	.781**	.689**	.672**	.031	.468**	.535**					

Parada de Transporte Colectivo Todas Vialidades	.356*	.062	.001	.103	.034	.086	.288	.079	.276				
Drenaje Pluvial Todas Vialidades	.501**	.510**	.345	.333	.435*	.061	.703**	.620**	.284	.143			
Transporte Colectivo Todas Vialidades	-.008	-.510**	-.415*	-.288	-.593**	-.162	-.150	-.417*	-.343	.215	-.139		
Puesto Semifijo Todas Vialidades	.460**	.284	.075	.260	.166	.391*	.449**	.096	.221	.291	.366*	.251	
Promedio de satisfacción de la población	-.025	.452**	.493**	.350*	.645**	-.064	.080	.324	.607**	.047	-.060	-.375*	-.135

Fuente: Elaboración propia, con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020).

NOTAS:**. La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).

*. La correlación es significativa en el nivel 0,05 (bilateral)

Finalmente, el modelo que explica el 63% de la satisfacción con la vida en general de la población de las 32 entidades federativas, con un nivel de significancia inferior a .001 como lo muestran las Tablas 6 y 7, considera que las variables que contribuyen en un sentido positivo -de acuerdo con los datos obtenidos de beta- a la explicación de la satisfacción con la vida en general son: que cuenten con banqueta en todas las vialidades, con un .65. En contraste con esto, las variables que explican en un sentido negativo resultaron el hecho de contar con drenaje pluvial en todas las vialidades, con un -.40 y la de población con discapacidad, con un -.32. Ver Tabla 8, de coeficientes.

Tabla 6. Resumen del modelo de regresión sobre la satisfacción con la vida

Modelo	R	R cuadrado	R cuadrado ajustado	Error estándar de la estimación
1	.796 ^a	.633	.594	.1161

Fuente: Elaboración propia, con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020).

a. Predictores: (Constante), Población con discapacidad, Drenaje Pluvial Todas Vialidades, Banqueta Todas Vialidades.

b. Variable dependiente: Satisfacción con la vida.

Tabla 7. ANOVA^a

Modelo		Suma de cuadrados	Gl	Media cuadrática	F	Sig.
1	Regresión	.651	3	.217	16.106	.000 ^b
	Residuo	.377	28	.013		
	Total	1.029	31			

Fuente: Elaboración propia, con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020). Variable dependiente: Satisfacción con la vida.

- a. Predictores: (Constante), Población con discapacidad, Drenaje Pluvial Todas Vialidades, Banqueta Todas Vialidades.

Tabla 8. Coeficientes^a

	Modelo	Coeficientes no estandarizados		Coeficientes estandarizados	t	Sig.
		B	Desv. Error	Beta		
1	(Constante)	8.427	.130		64.947	.000
	Banqueta Todas Vialidades	.007	.002	.650	4.405	.000
	Drenaje Pluvial Todas Vialidades	-.008	.003	-.406	-3.187	.004
	Población con discapacidad	-.031	.013	-.322	-2.377	.025

Fuente: Elaboración propia, con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020).

- a. Variable dependiente: Satisfacción con la vida.

CONCLUSIONES

En educación, los estados de Baja California, Coahuila, Ciudad de México, Nuevo León y Sonora destacan por contar con un porcentaje inferior al 2% de población de 15 años y más analfabeta, lo que coincide en algunos casos con un alto grado promedio de escolaridad de población de 15 años y más. Sobresale la Ciudad de México por tener el valor más alto de grado promedio de escolaridad en el contexto mexicano, pero tiene el más bajo nivel de satisfacción con la vida.

En el contexto nacional destacan Guerrero, Oaxaca, Tabasco y Veracruz por contar con las proporciones más bajas de población con afiliación a servicios de salud y de satisfacción con la vida, así como por sus porcentajes más altos de población con discapacidad. En lo que respecta a la población beneficiada con acceso a servicios de salud y población ocupada, se puede apreciar que las entidades federativas más desfavorecidas en estos dos indicadores de calidad de vida son: Chiapas, Michoacán y Tabasco.

En infraestructura urbana, las entidades federativas más perjudicadas en disponibilidad de energía eléctrica, agua entubada y drenaje en sus viviendas particulares habitadas son: Chiapas, San Luis Potosí, Veracruz, Guerrero y Oaxaca, coincidiendo además con los más bajos puntajes de satisfacción con la vida en estas dos últimas entidades del país.

En cuanto a los aspectos del entorno urbano de las viviendas, destacan las entidades de Aguascalientes, Coahuila, Colima y Nuevo León por contar con las mejores condiciones y con alto nivel de satisfacción con la vida en su población; la Ciudad de México tiene valores similares en equipamiento urbano, pero el más bajo puntaje en satisfacción con la vida.

Con base en el modelo estadístico, se puede afirmar que el 63% de la satisfacción con la vida en general de la población de las 32 entidades federativas se debe principalmente a que cuenten con banquetas en todas las vialidades, a la proporción de población que cuenta con drenaje pluvial en todas las vialidades y a la variable de porcentaje de población con discapacidad. Sin embargo, existen algunas otras variables de servicios básicos de las viviendas y de infraestructura y equipamiento urbano que pueden contribuir a la explicación de la satisfacción con la vida en general.

Se considera necesario adaptar las demandas de las personas a espacios habitables sanos, diseñados con materiales menos perjudiciales y con acceso a los servicios de salud, culturales y educativos, desde una orientación de habitabilidad eficiente, vinculando la vivienda al contexto urbano, buscando la satisfacción de las necesidades de las personas y produciendo una relación satisfactoria entre el individuo y su entorno (SOLANAS, 2010 apud IZQUIERDO y LÓPEZ, 2018).

La creación de un programa de colonias sostenibles, el incremento de la inversión para el mejoramiento del equipamiento urbano, hacer eficientes los sistemas de servicios básicos, la promoción de una nueva habitabilidad y la educación para la seguridad y responsabilidad colectiva, son factores clave que pueden influir positivamente la experiencia cotidiana de los habitantes de las diferentes entidades del país.

Este conjunto de estrategias no solo respondería a las necesidades de la población actual, sino que sentaría las bases para procesos de interacción más saludables entre los propios habitantes y de éstos con el espacio público, así como para reorientar el uso de éste, en caso de ser necesario. Esto es lo que genera vida en una ciudad y de ésta dependerá una mayor satisfacción con el entorno y con la vida en general, y por ende, un mejoramiento de la calidad de vida en México.

SOBRE AS AUTORAS

María de los Angeles Romero-Espinoza: Doctora en Desarrollo Regional por el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD); profesora de tiempo completo de la Universidad Estatal de Sonora, con la Distinción Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores y el Reconocimiento de Perfil Deseable del PRODEP. Sus líneas de investigación son: calidad de vida, bienestar subjetivo, educación superior, habitabilidad y desarrollo sostenible. Imparte asignaturas como Desarrollo Sostenible y Responsabilidad Social, Liderazgo para el Desarrollo Sostenible, Administración Sustentable de las Empresas y Metodología de la Investigación.

Yajayra Consuelo Preciado Gómez: Ingeniero industrial con maestría en Administración de Negocios; profesora de tiempo completo de la Universidad Estatal de Sonora. Sus líneas de investigación son: industria y tecnología, logística humanitaria, calidad de vida, habitabilidad y desarrollo sostenible. Imparte asignaturas como Matemáticas para Ingeniería, Costos Industriales, Relaciones Industriales, Procesos de Manufactura y Ergonomía.

REFERENCIAS

1. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Promover ciudades sostenibles: perspectivas regionales. Banco Interamericano de Desarrollo, 2019. Filipinas. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Promover-ciudades-sostenibles-Perspectivas-regionales.pdf>. Acceso: 6 nov. 2022.
2. FERNÁNDEZ-LÓPEZ, Juan; FERNÁNDEZ-FIDALGO, María; CIEZA, Alarcos. Los conceptos de calidad de vida, salud y bienestar analizados desde la perspectiva de la clasificación internacional del funcionamiento (CIF). *Revista Española de Salud Pública*, v. 84, n. 2, p. 169-184, 2010. Disponible en: <http://scielo.isciii.es/pdf/resp/v84n2/especial4.pdf>. Acceso: 7 nov. 2022.
3. FOSTER [Seudónimo]. La corrupción en fondos para la infraestructura y asistencia social: efectos sobre la pobreza municipal. 2020. Disponible en <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/revista/2020/1erlugarPNFP2020.pdf>. Acceso: 17 mar. 2024.
4. GUEVARA, Harold; DOMÍNGUEZ, Antonio. Calidad de vida del docente universitario vista desde la complejidad. *Revista Cubana de Salud Pública*, v. 37, n. 3, p. 314-323, 2011. Disponible en <http://scielo.sld.cu/pdf/rcsp/v37n3/spu12311.pdf>. Acceso: 8 nov. 2022.
5. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). Indicadores de bienestar por entidad federativa. 2023. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/bienestar/#grafica>. Acceso: 19 ene. 2024.
6. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). Programas de información. Censo de población y vivienda 2020. 2020. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>. Acceso: 6 feb. 2023.
7. IZQUIERDO, Ricardo; LÓPEZ, Aida. Ámbitos de la habitabilidad para el estudio del espacio público. Caso de estudio frontera, Centla, Tabasco. *Vivienda y Comunidades Sustentables*, n. 4, p. 45-60, 2018. DOI: <https://doi.org/10.32870/rvcs.voi4.90>
8. JIMÉNEZ-LÓPEZ, Isabel et al. La ciudad empática. Hacia un nuevo modelo de sociabilidad urbana. In: MERCADER-MOYANO, Pilar (Ed.). *Libro de Actas del 3er Congreso Internacional de Construcción Sostenible y Soluciones Eco-Eficientes*. Universidad de Sevilla, 2017. Disponible en: <https://idus.us.es/handle/11441/80933>. Acceso: 17 abr. 2024.
9. LA DIMENSIÓN urbana de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. ONU Habitat, abr. 2022. Disponible en: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-dimension-urbana-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible>. Acceso: 8 nov. 2022.
10. LA URBANIZACIÓN sostenible ha de llegar a todos los países, y no ser un beneficio de unos pocos. Portal Naciones Unidas, 28 abr. 2022. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2022/04/1507862>. Acceso: 17 abr. 2024.
11. MUES, Astrid. Habitabilidad y desarrollo urbano sostenible. 2011. Tesis (Maestría en Ciencias en Desarrollo Sostenible), Tecnológico de Monterrey, Monterrey, 2011.
12. NAVARRETE, Maria del R.; PÉREZ, Javier; ESCORZA, Humberto. La habitabilidad humana a partir del análisis del territorio. In: WONG-GONZÁLEZ, Pablo et al. (Coords.). *La dimensión global de las regiones y sus reconfiguraciones económicas y urbanas*. Universidad Nacional Autónoma de México, 2021. v. II.
13. THERBORN, Göran. Los campos de exterminio de la desigualdad. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015. Disponible en: <https://fce.com.ar/wp-content/uploads/2020/11/Therborn-LCE.pdf>. Acceso: 16 mar. 2024.
14. URZÚA, Alfonso; CAQUEO-URÍZAR, Alejandra. Calidad de vida: una revisión teórica del concepto. *Terapia Psicológica*, v. 30, n. 1, p. 61-71, 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-48082012000100006>
15. VEENHOVEN, Ruut. Las cuatro calidades de vida. Organización de conceptos y medidas de la buena vida. In: VEENHOVEN, Ruut. *Understanding human well-being*. Nueva York: United Nations University Press, 2006. p. 74-100.
16. ZAGA, Daniel; ORTIZ, Alessandra. Gobierno lanza el Acuerdo Nacional de Inversión en Infraestructura. Deloitte, nov. 2019. Disponible en: <https://www2.deloitte.com/mx/es/pages/finance/articles/acuerdo-nacional-inversion-infraestructura.html>. Acceso: 17 mar. 2024.
17. ZICCARDI, Alicia. Las condiciones de habitabilidad y del entorno urbano para enfrentar la pandemia. Conceptos claves y metodología de análisis. In: ZICCARDI, Alicia (Coord.). *Habitabilidad, entorno urbano*

y distanciamiento social. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2021. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032023000200534&script=sci_arttext. Acceso: 8 nov. 2022.

Recebido em 22 de janeiro de 2024.

Aprovado em 05 de março de 2024.



ARTIGOS LIVRES

QUANDO UM PARTIDO SAI DE CENA: O CASO DO PSDB

*WHEN A PARTY LEAVES THE SCENE: THE
CASE OF PSDB*

Marcus Corrêa Rodrigues * 

Maria do Socorro Sousa Braga ** 

* Universidade Federal de São Carlos, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política,
São Carlos, SP, Brasil.

E-mail: marcuslcr@yahoo.com.br.

** Universidade Federal de São Carlos, Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política, São Carlos, SP, Brasil.

E-mail: msbraga@ufscar.br.

RESUMO

Este artigo busca identificar os eventos críticos que estão relacionados à ascensão e ao declínio do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) desde sua criação em 1988. Argumentamos que o ponto de inflexão do partido começou após a eleição presidencial de 2014, quando o seu candidato, Aécio Neves, foi derrotado pela candidata do PT, Dilma Rousseff, e, logo em seguida, questionou o resultado das eleições. Desde então, suas lideranças cometeram uma sucessão de erros de coordenação e estratégicos que provocaram o enfraquecimento do PSDB. Para demonstrar esse argumento, foi usada a metodologia quantitativa e qualitativa. A principal conclusão é que o partido não foi capaz de responder satisfatoriamente aos impactos dos eventos críticos e das consequências imprevistas desencadeadas pelas ações de suas elites, levando a uma severa deterioração eleitoral da sigla.

Palavras-chave: Partido da Social Democracia Brasileira; Estratégias Partidárias; Conjuntura Crítica; Trajetória.

ABSTRACT

This paper aims to identify critical events of the rise and decline of the Brazilian Social Democracy Party (PSDB) since its creation in 1988. We argue that the party's inflection point began after the presidential election in 2014. In that election, the Worker's Party (PT) candidate Dilma Rousseff defeated the PSDB's candidate Aécio Neves, who questioned the result of the polls. Since then, PSDB's leadership has undergone a succession of errors and mistaken strategies which weakened the party. To demonstrate this argument, we applied quantitative and qualitative methods of analysis. We found that a lack of PSDB's ability to satisfactorily respond to the impacts of critical events and unintended consequences provoked by its own elites' actions led to the severe electoral deterioration of the party.

Keywords: Brazilian Social Democracy Party; Party Strategies; Critical Juncture; Trajectory.

INTRODUÇÃO

Na atual quadra democrática, não existe um partido político que tenha ascendido tão rapidamente ao poder quanto o PSDB. A legenda foi criada em 1988 por um grupo dissidente de parlamentares do PMDB, oriundo de uma ala mais progressista. No auge, o PSDB governou os estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, e disputou as eleições presidenciais como protagonista durante duas décadas (de 1994 a 2014), elegendo o Executivo nacional em 1994 e 1998, e, nas demais, perdeu no segundo turno para candidatos do PT. O ponto de inflexão do partido começou após a eleição presidencial de 2014 (embora o partido venha enfrentando o deserto da oposição desde 2002), quando o seu candidato, Aécio Neves, foi derrotado pela candidata do PT, Dilma Rousseff, e, logo em seguida, questionou o resultado das eleições. Desde então, o PSDB nunca mais chegou ao segundo turno das eleições presidenciais e vem sofrendo com escândalos de corrupção, revezes eleitorais e disputas travadas entre grupos políticos internos que destroçaram o partido.

Diante desse quadro, este artigo desenvolve um estudo de caso do PSDB no contexto brasileiro com o objetivo de identificar os fatores por trás da ascensão e derrocada do partido. Para tanto, utilizamos as categorias analíticas oferecidas pelo institucionalismo histórico, como as de eventos e conjunturas críticas (critical junctures) e consequências indesejadas (unintended consequences). Com essa abordagem, buscamos compreender como o path dependence ocasiona mudanças na dinâmica institucional. De acordo com essa abordagem, as mudanças institucionais/organizacionais procedem tanto de fatores endógenos (conduta dos atores)¹ como exógenos (ocorrência de eventos críticos)² (HARMEL e JANDA, 1994; HALL e TAYLOR, 2003; PANEBIANCO, 2005; PIERSON, 2004). Nessa investigação, focamos em ambos, no comportamento dos agentes e em eventos críticos, como fomentadores da mudança organizacional. Empiricamente, o período em análise corresponde aos primeiros anos do partido – desde sua gênese – até seus resultados eleitorais recentes. Dessa forma, mapeamos a trajetória eleitoral do PSDB em todos os pleitos realizados no período da Nova República, de 1988 a 2022, para identificar os impactos gerados pela ação das elites partidárias e de eventos críticos sobre o partido. Metodologicamente, empregamos abordagem quantitativa, por meio da coleta de dados do TSE (Tribunal Superior Eleitoral), e qualitativa, subsidiada pela bibliografia pertinente.

O artigo continua da seguinte forma: na sequência desta introdução, apresentamos brevemente os fatores contextuais que levaram à criação do PSDB; em seguida, realizamos uma apreciação da trajetória eleitoral do partido; na seção seguinte, discutimos os principais motivos que ajudam a explicar o declínio da legenda; e, por último, elencamos algumas considerações finais.

¹ Provocadas, por exemplo, por pressões dentro do sistema político interno, quando há mudanças de grupos/lideranças no controle do partido.

² Provocadas, por exemplo, por derrotas eleitorais, quando um partido passa do governo para a oposição.

A FUNDAÇÃO DO PSDB

Com o fim do período autoritário por meio de um processo de “redemocratização controlada”, a Reforma Partidária de 1979 busca encerrar o bipartidarismo vigente durante o regime militar, abrindo, ainda de forma mitigada, o mercado partidário-eleitoral para a competição de novas legendas. Nesse momento, foram criados o PDS e o PMDB – como sucessores da Arena e do MDB, respectivamente –, o PTB, o PDT (fundado por Brizola, que ficou associado ao legado trabalhista varguista) e o PT (fundado por organizações da sociedade civil e sindicais). Ao longo dos anos 1980, novas legendas receberam o registro partidário, dentre as quais, o PSDB (FLEISCHER, 2007). O PSDB foi criado durante o processo constituinte de 1988, a partir de uma cisão partidária de políticos – na sua grande maioria – que se colocavam à esquerda do PMDB.

A literatura sobre a origem do PSDB destaca diferentes motivações para a sua fundação. Os estudos que destacam o viés ideológico apontam que a cisão com o PMDB ocorreu devido à atuação deste na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e durante o governo Sarney. O rompimento desse grupo de parlamentares e lideranças – conhecido como os históricos – com o PMDB, ocorre, sobretudo, por discordâncias quanto ao sistema de governo – defendiam o parlamentarismo – e o tempo de duração do mandato presidencial de Sarney – desejavam um mandato de quatro anos e não cinco, como foi aprovado (KINZO, 1993; MARQUES e FLEISCHER, 1999)³. Também contribuiu para a saída dos históricos do PMDB o ingresso de políticos sem nenhuma identificação com o partido, oriundos da ARENA/PSD (MARQUES e FLEISCHER, 1999; ASSUMPÇÃO, 2008). Além dos social-democratas – que formavam a tendência majoritária no partido, com destaque para o ex-governador, Franco Montoro, e os senadores, Mário Covas e Fernando Henrique Cardoso –, no seu programa de fundação, se identifica a vinculação de outras correntes ideológicas, como, por exemplo: liberais-progressistas, democratas-cristãos e socialistas-democráticos (PSDB, 1988)⁴. Posições progressistas, adotadas pelos parlamentares que fundariam o PSDB durante os trabalhos da Constituinte, foram determinantes para a classificação do partido como centro-esquerda (KINZO, 1990). Também, acabou fornecendo uma conotação de esquerda ao partido na sua origem a autodeclarada identidade social-democrata. Contudo, diferentemente dos partidos social-democratas europeus, que surgiram a partir da sociedade ou de organizações trabalhistas, o PSDB nunca manteve vínculos com qualquer tipo de organização de interesses sociais ou sindicatos de trabalhadores, sendo fundado por parlamentares (ASSUMPÇÃO, 2008; ROMA, 2002).

³ Disputas em âmbito regional também foram responsáveis pela cisão do PMDB. A ascensão do grupo do então governador de São Paulo, Orestes Quércia, levou à perda de espaço, dentro do PMDB, de algumas das principais lideranças paulistas e a organização de grupo dissidente liderado pelo ex-governador de São Paulo Franco Montoro e pelos então senadores Mário Covas e Fernando Henrique Cardoso (LAMOUNIER, 1989; KINZO, 1993).

⁴ Outra característica destacada pela literatura (MARQUES e FLEISCHER, 1999; VIEIRA, 2012), é com relação à origem regional dos seus fundadores, majoritariamente, composta por congressistas oriundos da região Sudeste do país. Dados apresentados por Marques e Fleischer (1999), mostram que, dentre os 48 congressistas fundadores do partido, 27 eram oriundos da região, destes, 23 deputados, sendo 10 de São Paulo e 8 de Minas Gerais.

Com efeito, a inclinação à direita, favorável ao mercado, está presente desde a fundação do PSDB, basta lembrar do célebre discurso proferido no Senado por Mário Covas sobre a necessidade de um “choque de capitalismo” para lidar com a crise que o país atravessava, e da folclórica frase atribuída ao sociólogo e, então, ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso (FHC), que teria dito: “esqueçam o que eu escrevi”, afastando-se do seu passado de intelectual progressista de esquerda e assumindo uma posição pragmática. Nos próprios documentos de fundação do partido, também já apareciam consagradas políticas pró-mercado sob a fachada de reformas (GUIOT, 2006; ASSUMPÇÃO, 2008; VIEIRA, 2012).

Por outro lado, existem trabalhos que rechaçam a ideia de que as divergências ideológicas tenham sido decisivas para a criação do PSDB e apontam, como prioritária, a disputa por recursos e o pragmatismo eleitoral (ROMA, 2002, 2006; GUIOT, 2006). Para esses autores, a exclusão de um grupo de políticos experientes dos cargos governamentais e do processo de sucessão presidencial, juntamente com a abertura de um nicho eleitoral de centro, resultante do crescente desprestígio do governo Sarney, levou à percepção de que somente por outro partido encontrariam a oportunidade de acesso a cargos eletivos.

A busca por maior espaço político de lideranças proeminentes na cena política brasileira, que visavam a preencher uma lacuna ao centro do espectro ideológico, que não estava sendo ocupada pelos partidos então existentes, ampara as análises que identificam que a criação do PSDB ocorreu, marcadamente, por motivos pragmático-eleitorais, em detrimento de ideológicos (ROMA, 2002, 2006; GUIOT, 2006; VIEIRA, 2012). Também se mostraram pragmáticas as estratégias de alianças celebradas com partidos de direita, voltadas à disputa eleitoral e à governabilidade (ROMA, 2002, 2006). Para isso, foi adotado um arranjo organizacional que viabilizou o controle de um pequeno grupo sobre os processos decisórios internos. Dessa maneira, o PSDB surge como um partido de quadros parlamentares e com uma estratégia eleitoral catch-all, voltada para a rápida e estratégica escalada ao poder (ROMA, 2006; VIEIRA, 2012).

A TRAJETÓRIA DO PSDB: DE POTÊNCIA AO DECLÍNIO ELEITORAL

O PSDB cresceu mais rápido do que qualquer outro partido na história brasileira e, em apenas seis anos após sua criação, conquistou a presidência, a qual ocupou por dois mandatos consecutivos com Fernando Henrique Cardoso. Segundo Roma (2002, 2006), o crescimento do PSDB está associado ao tipo de estrutura organizacional do partido, desprovida de efetivas instâncias de veto para ação da militância, o que, somado ao modelo de tomada de decisão, assegurou a autonomia decisória dos seus líderes, viabilizando estratégias voltadas à eficiência eleitoral.

Mantendo fracos vínculos com a sociedade civil, demonstrada pela origem exclusivamente parlamentar e pela falta de articulação e organização dos interesses de associações representativas, suas lideranças podem atuar na arena governamental e na competição eleitoral com maior autonomia decisória. (ROMA, 2002, p. 87).

Com efeito, o PSDB é um partido que já nasceu com bancadas parlamentares razoáveis⁵, contando com o protagonismo de políticos proeminentes no cenário nacional e, com apenas quatro anos de existência, já ingressou no governo federal assumindo importantes cargos no governo Itamar (1992-1994); ainda, logo na sequência, ganhou a Presidência da República, ocupando-a no intervalo de 1995-2002.

Os resultados eleitorais conquistados pelo PSDB credenciam-no como uma das principais forças políticas do país. O período de 1988-2022 compreende nove eleições presidenciais/gerais (deputados estaduais e federais, senadores, governadores e presidente da República)⁶ e municipais (prefeitos e vereadores) realizadas até o momento.

O PSDB iniciou sua trajetória eleitoral nas eleições municipais de 1988, elegendo 18 prefeitos e 214 vereadores (ROMA, 2002). Na eleição inaugural de 1989, a primeira com eleições livres para a Presidência da República após 29 anos, estava em disputa somente o cargo presidencial, e o grande número de candidaturas lançadas⁷ aumentava o nível de imprevisibilidade sobre o protagonismo de cada um dos postulantes.

O PSDB participou dessas eleições com uma chapa isolada – ou seja, não estabeleceu alianças com outros partidos – lançando a candidatura de Mário Covas, que terminou a disputa em quarto lugar, com 11,5% dos votos. Seus melhores desempenhos se concentraram na região Sudeste (ES, MG e SP) e no Ceará e Distrito Federal, onde o partido alcançou 10% dos votos ou mais. Nas eleições municipais de 1992, o partido obteve resultados exitosos, elegendo 274 prefeitos – entre os quais, cinco capitais – e 3.274 vereadores, concentrando sua base eleitoral na região Sudeste e no Ceará.

Nas eleições de 1994, o PSDB adota uma estratégia distinta de 1989, aliando-se com partidos à direita (PFL e PTB) e beneficiado pela estabilização monetária do Plano Real – capitalizada eleitoralmente pelo então ministro da Fazenda FHC –, conquista a Presidência da República, em primeiro turno, com 54,3% dos votos, obtendo mais de 50% dos votos em quase todas as regiões, exceto no Sul (41,25%). Expressivos resultados eleitorais também foram atingidos no Congresso Nacional (elegendo 62 deputados e 9 senadores), e nos Executivos (elegendo 6 governadores) e Legislativos estaduais (com 97 deputados estaduais). Em 1996, o partido fortaleceu-se significativamente, elegendo cerca de 914 prefeitos e 8.366 vereadores em todo o Brasil, evidenciando um processo de ampliação da capilaridade da sigla pelo território nacional.

⁵ Ao todo, a fundação do partido contou com 48 parlamentares, sendo 40 deputados e oito senadores (ROMA, 2002).

⁶ Após a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, apenas na eleição para presidente em 1989, a disputa foi realizada de forma “avulsa”. A partir de 1994, as eleições para todos os cargos em nível federal e estadual passaram a ser realizadas simultaneamente a cada quatro anos, em períodos distintos das municipais.

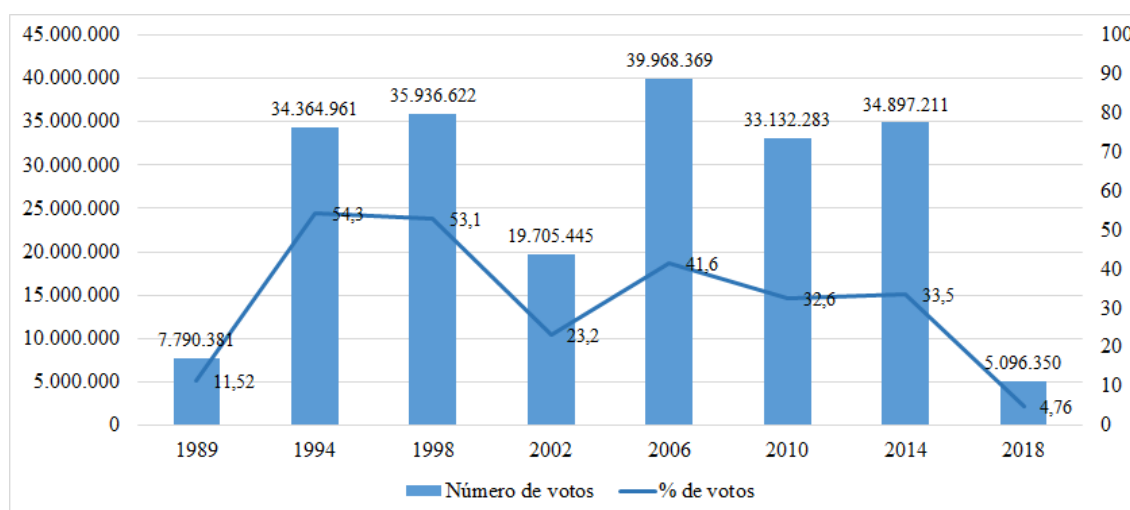
⁷ No total, concorreram 22 candidatos à Presidência da República.

Tabela 1. Distribuição regional percentual dos votos válidos obtidos em 1º turno pelos candidatos do PSDB nas eleições presidenciais (1994-2022)

	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
Norte	58,87	57,61	22,65	36,38	31,95	28,13	4,45
Nordeste	57,59	47,73	19,78	26,15	21,48	15,4	2,1
C. Oeste	60,45	61,15	26,2	51,59	37,96	41	4,53
Sudeste	56,15	55,35	22,69	45,21	34,57	39,5	6,71
Sul	41,25	49,17	28,46	54,93	43,01	47,21	4,4
TOTAL	54,3	53,06	23,2	41,63	32,61	33,55	4,76

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

O bom desempenho se repetiu nas eleições de 1998, quando o PSDB reelegeu FHC para o Executivo nacional novamente no primeiro turno. Apesar de ampliar seus percentuais de votação no Centro-Oeste e no Sul, nas demais regiões a porcentagem de votos se reduziu em relação à alcançada em 1994. Também houve um crescimento eleitoral do PSDB na Câmara dos Deputados (elegendo 99 deputados), no Senado (conquistando quatro cadeiras e ampliando sua bancada para 16 senadores), de governadores estaduais (que saltou para 7 estados), e de deputados estaduais (com 153), terminando o pleito como um dos mais bem sucedidos partidos. Em 2000, o partido seguiu avançando nos municípios, elegendo 988 prefeitos (um aumento de 8% em relação a 1996) e 8.514 vereadores (aumento de 1,8%), mas nada comparado com o crescimento obtido nas eleições de 1996, nas quais teve um aumento de 233% no número de prefeitos, e de 155% no de vereadores eleitos em relação a 1992.

Gráfico 1. Votações obtidas pelos candidatos do PSDB à presidência no primeiro turno

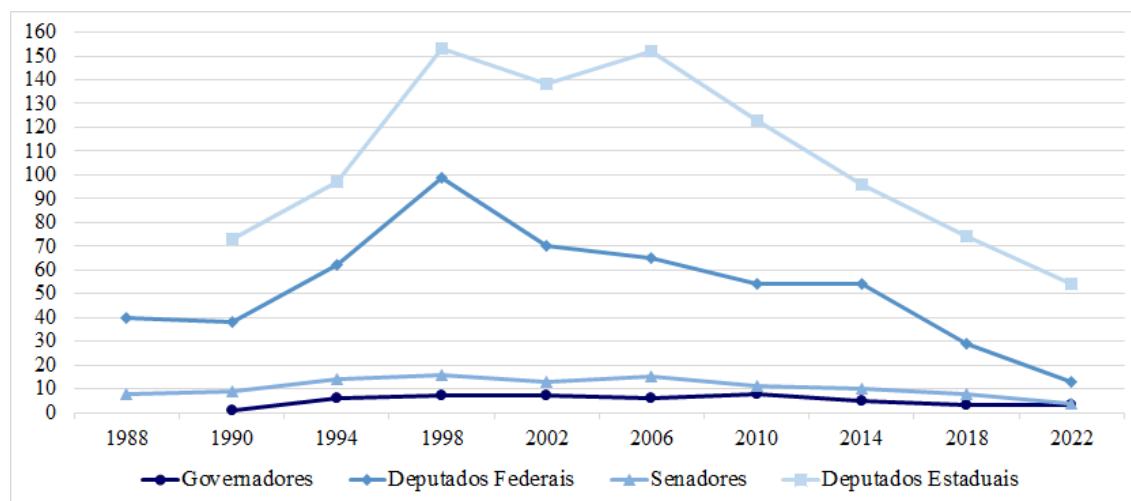
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Na eleição de 2002, o desempenho eleitoral do PSDB começa a mudar. O pleito processou-se em um ambiente econômico deteriorado e, com desgaste já acumulado por oito anos de governo, o PSDB não conseguiu emplacar a eleição do seu candidato José Serra, que obteve apenas 23,2% dos votos válidos no primeiro turno e acabou sendo derrotado, no segundo turno, pelo candidato do PT, Luís Inácio Lula da Silva. Em relação às votações obtidas em 1998, o partido sofreu uma significativa redução

em todas as regiões do país. Mesmo derrotado nas eleições presidenciais, o partido teve bom desempenho nos Executivos estaduais, (re)elegendo sete governadores, e, no Senado, elegendo sete senadores, contudo, reduzindo sua representação na casa para 13 assentos. Sofreu perdas na Câmara dos Deputados, elegendo 71 representantes, e nas Assembleias Estaduais, com 138 eleitos. Em 2004, o PSDB disputou as eleições municipais na condição de principal partido de oposição e, embora tenha eleito cerca de 100 prefeitos e 2.000 vereadores a menos que em 2000, foi o partido com o segundo melhor desempenho eleitoral, sendo superado apenas pelo PMDB, que teve 1.212 prefeitos e 8.311 vereadores eleitos.

Nas eleições de 2006, os tucanos nutriram grandes expectativas de voltar à Presidência da República, muito devido aos sucessivos escândalos de corrupção ocorridos durante a administração petista no primeiro mandato presidencial de Lula. Porém, nem mesmo a reconstrução do arco de alianças com partidos de direita – desfeita na eleição passada – conseguiu evitar a derrota de seu candidato à presidência, Geraldo Alckmin, para o candidato do PT e então presidente Lula, em segundo turno. O partido também perdeu representantes na Câmara, que caíram para 65, e passou a governar seis estados, mantendo-se no comando de São Paulo, Minas Gerais e Paraíba, e elegendo os governadores de Roraima, Alagoas e Rio Grande do Sul. Ainda, o partido aumentou sua representação no Senado, obtendo cinco cadeiras e passando a ter uma bancada de 15 senadores, e nas Assembleias Legislativas, tendo eleito 152 deputados estaduais. Nas eleições realizadas em 2008, novamente o PSDB sofre uma redução no número de representantes eleitos nos municípios, foram cerca de 90 prefeitos e 700 vereadores a menos em relação a 2004.

Gráfico 2. Tamanho do PSDB na Câmara dos Deputados, no Senado, nas Assembleias Legislativas e nos Governos Estaduais (1989–2022)



Fontes: Elaboração própria a partir de dados de Roma (2002, 2006) e do TSE.

Já para a eleição presidencial de 2010, o partido lançou o então governador de São Paulo, José Serra, que obteve cerca de 32,6% dos votos no primeiro turno, um desempenho inferior àquele alcançado por Geraldo Alckmin (41,6%) quatro anos antes, mas superior ao seu próprio resultado na disputa de 2002, quando recebeu 23% dos votos. O tucano foi derrotado no segundo turno pela candidata do PT, Dilma

Rousseff. Nos estados, o partido logrou êxito em oito unidades de Federação, mantendo o controle dos governos de São Paulo, Minas Gerais, Alagoas e Roraima, e elegendo mais quatro (PA, TO, GO e PR). Na Câmara de Deputados, o partido passou de 65 para 54 representantes, o equivalente a 10,5 % das cadeiras, e, no Senado, foram cinco eleitos, reduzindo sua bancada para 11 assentos. Nas assembleias estaduais, o partido também teve um desempenho inferior em relação à eleição de 2006, elegendo 123 (-19%) deputados estaduais. Nas eleições municipais de 2012, embora tenha elegido menos prefeitos e vereadores do que em 2008, o PSDB se manteve em segundo no ranking de partidos com mais eleitos – novamente atrás do PMDB –, elegendo 695 prefeitos e 5.260 vereadores.

Nas eleições de 2014, o candidato tucano, Aécio Neves, recebeu 33,55% dos votos no primeiro turno, avançando para o segundo, no qual protagonizou uma disputa acirrada com a então presidente e candidata do PT, Dilma Rousseff, que buscava a reeleição. Aécio foi derrotado por uma diferença de 3% dos votos, com uma votação de 48% dos votos válidos no segundo turno. O bom desempenho eleitoral alçou Aécio Neves à condição de principal líder da oposição, contudo, o desgaste sofrido pelas acusações de envolvimento em escândalos de corrupção esvaziou o seu capital político e acabou com qualquer pretensão de concorrer novamente à presidência. Nas eleições gerais, o partido elegeu cinco governadores (três a menos do que em 2014), manteve as 54 vagas na Câmara (interrompendo o declínio da sua bancada iniciado em 2002), elegeu quatro para o Senado (reduzindo sua bancada para dez senadores), e novamente perdeu representação nas Assembleias Legislativas, tendo elegido 96 deputados estaduais.

Nas eleições municipais de 2016, o PSDB elegeu cerca de 100 prefeitos e vereadores a mais do que em 2014, elegendo o seu maior número de prefeituras desde 2004. O partido teve um aumento de 16,4%, passou de 695 para 809 prefeituras, sendo o que mais cresceu entre as grandes legendas, conquistando prefeituras de capitais importantes como São Paulo, Porto Alegre, entre outras. As eleições municipais de 2016 foram disputadas em meio a uma das maiores crises política e econômica da Nova República, o que acabou beneficiando os partidos de direita.

Nas eleições presidenciais de 2018, foi interrompido o padrão de disputa entre PT e PSDB dos últimos 20 anos, com os tucanos ficando fora do segundo turno. Os inúmeros erros de coordenação da campanha, somados às denúncias de corrupção que alcançavam algumas das principais lideranças do partido, atingiram em cheio a candidatura tucana de Geraldo Alckmin, que, tendo que disputar os votos de centro-direita – e até mesmo apoio político de seus aliados – com Jair Bolsonaro (PSL), não conseguiu emplacar sua campanha. Ao final do primeiro turno, o PSDB terminou com um resultado melancólico: obteve menos de 5% dos votos válidos, amargando o pior desempenho em uma eleição presidencial de sua história. Desde as eleições de 2002, essa é a primeira vez que o partido fica fora de um segundo turno presidencial; com a ascensão do bolsonarismo, o então nanico PSL tomou o seu lugar na disputa. Nos estados, de cinco em 2014, o PSDB passou a governar três, mas manteve sua hegemonia em São Paulo, reelegendo governadores desde 1994, e ainda elegeu governadores no RS e MS. Na Câmara, o partido elegeu apenas 29 deputados, passando de terceira maior bancada eleita em 2014 (com 54 deputados), para a nona, e, no Senado, elegeu quatro representantes, passando de 10 para oito cadeiras, mas

conseguindo a segunda maior bancada. Nas Assembleias Estaduais, o partido também sofreu uma redução no número de deputados estaduais, elegendo 74, cerca de 20 a menos do que em 2014.

Nas eleições municipais de 2020, o PSDB perdeu prefeituras, passando de 809, em 2016, para 520. Mesmo assim, obteve vitórias importantes, conquistando quatro capitais, incluindo São Paulo; contudo, teve um resultado inferior ao de 2016, quando o partido havia conquistado sete capitais. O partido também apresentou redução no número de vereadores, com cerca de 1.000 vereadores a menos que em 2016, elegendo 4.645 ao todo.

Gráfico 3. Número de prefeitos eleitos pelo PSDB

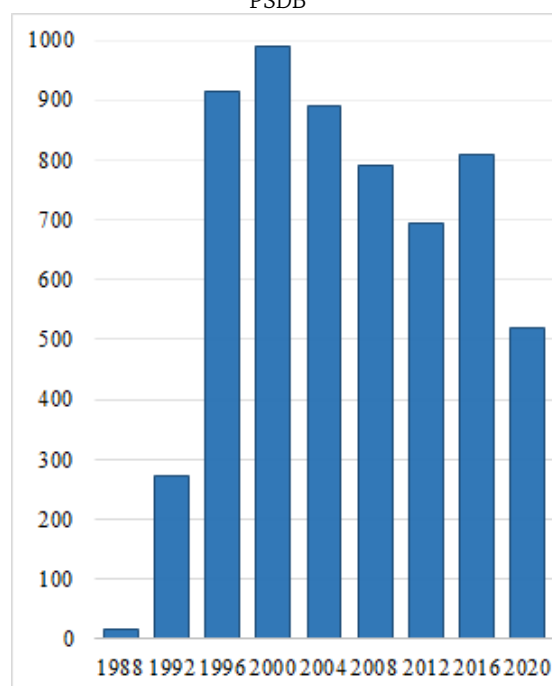
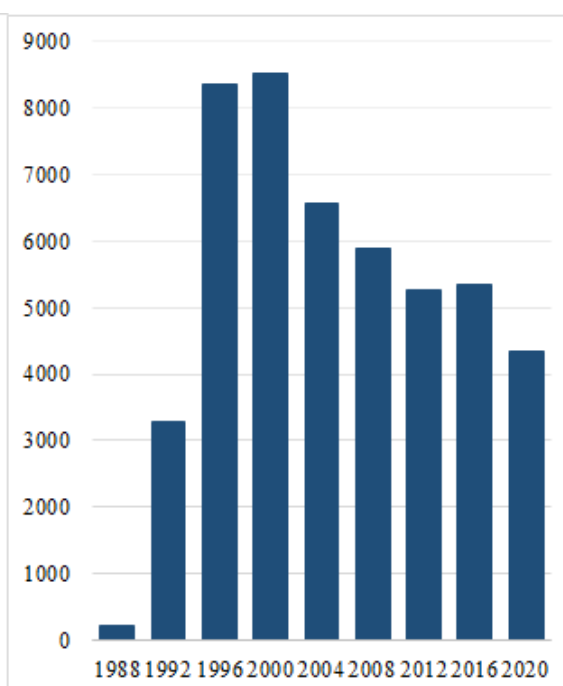


Gráfico 4. Número de vereadores eleitos pelo PSDB



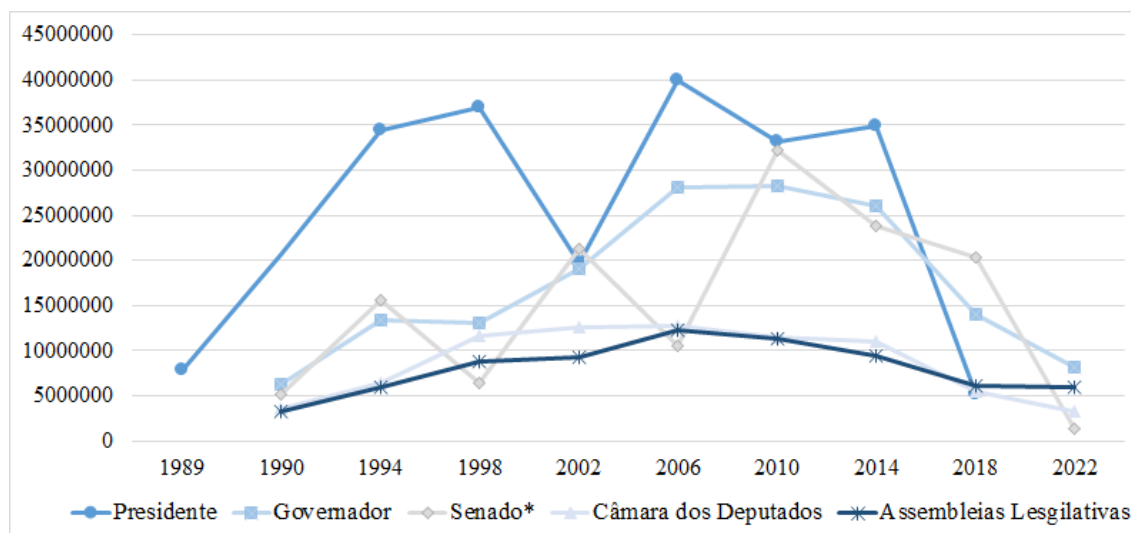
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Já, as eleições presidenciais de 2022 marcam o ápice da derrocada tucana. Depois de um atabalhado processo de prévias para a escolha do seu candidato a presidente (que teve a votação suspensa devido à instabilidade no aplicativo), João Doria Jr. foi escolhido como o pré-candidato, que, encontrando grande resistência dentro do partido, anunciou sua desistência da disputa presidencial a cinco meses da realização do pleito. Essa foi a primeira eleição presidencial na atual quadra democrática (desde 1989) em que o partido não lançou candidato próprio, restringindo-se à vaga de vice na chapa liderada pelo MDB, que terminou em terceiro na disputa. Também sofreu derrotas significativas nas demais disputas. Elegeu governadores de três estados (RS, MS e PE), no entanto, perdeu sua hegemonia no estado de São Paulo⁸, que governou,

⁸ A perda da hegemonia em São Paulo ilustra o auge da deterioração eleitoral da sigla, uma vez que, nessa unidade federativa, o partido mantinha o maior número de vitórias consecutivas para o Executivo estadual em todo o Brasil, elegendo o governador de 1994 até 2018 e constituindo-se, portanto, como um partido dominante (CURI, 2020) e construindo uma substantiva capilaridade organizacional nos municípios, constituída, majoritariamente, por diretórios (BRAGA, COSTA e FERNANDES, 2018; CURI, 2020; RODRIGUES, 2021).

ininterruptamente, desde 1994. Já, na Câmara, teve o menor número de deputados federais eleitos entre todas as eleições que disputou, elegendo apenas 13 cadeiras, e, no Senado, nem sequer elegeu candidato. Encerrado o pleito, o PSDB amargou o pior desempenho de sua história desde a redemocratização, colocando em risco o futuro da sigla. Por fim, o Gráfico 5 apresenta o desempenho do partido em eleições executivas e legislativas no período de 1989 a 2022.

Gráfico 5. Desempenho do PSDB em primeiro turno nas eleições para presidente, governos estaduais, câmara federal, senado e assembleias estaduais e distrital de 1989 a 2022



Fonte: Elaboração própria a partir de dados CEPESP Data e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

*O Senado é renovado, alternadamente, em um terço e dois terços a cada eleição. Por isso, em algumas eleições (1994, 2002, 2010 etc.), há o dobro do número de votantes.

De acordo com o gráfico, o PSDB inicia sua trajetória com um desempenho eleitoral modesto nas disputas para a presidência, em 1989, e nas legislativas e para os governos estaduais em 1990. Entretanto, a partir de 1994, o partido inicia uma trajetória de votação ascendente que se mantém relativamente estável – com algumas perdas – até as eleições de 2014, quando suas votações começam a declinar, culminando com os seus desempenhos eleitorais irrisórios nas eleições de 2018 e, sobretudo, de 2022.

O CASO DO PSDB

Os resultados eleitorais dos últimos anos evidenciam o declínio do PSDB, que, paulatinamente, perdeu espaço no Congresso, nos governos estaduais, nas Assembleias Legislativas, nas prefeituras e nas Câmaras Municipais. Nas eleições presidenciais, o partido foi relegado a um papel de coadjuvante em 2018, e, em 2022, sequer lançou candidato próprio à Presidência da República. Não é possível prever um desfecho para a crise que assola o partido; no entanto, a derrota na eleição presidencial de 2014 marcou o início do processo de seu declínio. Nessa eleição, o então candidato tucano, Aécio Neves, foi derrotado por uma pequena margem de votos para a candidata do PT, Dilma Rousseff. Logo após encerrado o pleito, Aécio

Neves questionou o resultado das eleições, a ponto de o PSDB ajuizar uma ação junto ao Tribunal Superior Eleitoral requerendo uma auditoria para verificar a “lisura” do processo eleitoral (FIGUEIREDO, 2016; PSDB PEDE..., 2014). Somou-se a isso, uma série de equívocos que concorreram para o declínio do partido, como o apoio ao “golpe palaciano” que levou ao impeachment da presidente Dilma Rousseff, seu embarque no impopular governo Michel Temer (MDB), o envolvimento em escândalos de corrupção e sua democracia interna vacilante.

Nesse último ponto, em especial, a realização de prévias internas para escolha dos candidatos foi um fator que contribuiu para o acirramento da crise dentro do PSDB. Prevista no estatuto partidário, a possibilidade de seleção das candidaturas majoritárias via prévias⁹, até pouco tempo, tinha realização bastante rara. Apenas mais recentemente o partido passou a adotar esse mecanismo. Embora a realização de eleições internas seja de suma importância para promover a democracia intrapartidária, a escolha direta dos candidatos pelos filiados pode acarretar custos de coordenação eleitoral – sobretudo em países com sistemas políticos multinível, a exemplo da federação brasileira – e deflagrar conflitos, acentuando divisões dentro dos partidos. E foi justamente esse um dos principais motivos da cizânia no ninho tucano.

Em 2016, o PSDB realizou prévias para escolher o seu candidato para a eleição à capital paulista. Disputaram a indicação do partido o então vereador Andrea Matarazzo, o deputado federal, à época, Ricardo Tripoli, e o empresário, apresentador de tevê e, até então, estreante na política, João Doria Jr. Depois de uma disputa acirrada, a definição pela vaga de candidato dar-se-ia, em um segundo turno das prévias, entre o empresário João Dória e Matarazzo, que abandonou a disputa interna e anunciou sua desfiliação do partido. O PSDB manteve o segundo turno das prévias mesmo na ausência de outro concorrente, e Doria ficou com a vaga por W.O., recebendo pouco mais de 3.000 votos ante 27 mil filiados aptos a participar (DUAILIBI, 2016).

Eleito prefeito da capital paulista em 2016 e apadrinhado pelo governador Geraldo Alckmin, Doria ascendeu rapidamente no partido e ainda viria a protagonizar mais duas prévias também marcadas por polêmicas. Após pouco mais de um ano à frente da prefeitura paulistana, Doria renunciou ao cargo para se lançar como candidato ao governo do estado de São Paulo nas eleições de 2018. A candidatura foi conquistada após Doria vencer outros três pré-candidatos em uma disputa inédita nos 30 anos do PSDB no estado em que governa desde 1994. O prefeito recebeu 80% dos votos – dos pouco mais de 15 mil filiados do PSDB que participaram das prévias – contra 7% dos votos do secretário estadual de Desenvolvimento Social, Floriano Pesaro, e contra os 6% alcançados tanto pelo suplente de senador José Aníbal, como pelo cientista-político Luís Felipe d’Ávila. Mais uma vez, assim como havia ocorrido nas prévias para a candidatura à prefeitura paulistana em 2016, Doria foi acusado de favorecimento pela direção do partido por parte dos outros concorrentes, causando “mal-estar” entre os tucanos.

⁹ Estatuto do PSDB (2017, Arts. 58, IV; 151; 152).

No entanto, foi no transcorrer da campanha de 2018 que os conflitos se acirraram ainda mais dentro do partido. O candidato tucano à Presidência da República, Geraldo Alckmin, careceu de apoio dos seus correligionários partidários antes mesmo do final do primeiro turno – vide os candidatos aos governos de São Paulo, João Doria, e do Rio Grande do Sul, Eduardo Leite, que mantiveram distância de Alckmin e se voltaram para o bolsonarismo, deixando as relações entre as lideranças partidárias bastante estremecidas. Ao final da eleição, Alckmin teve menos de 5% dos votos, obtendo o pior resultado do partido em uma eleição presidencial.

Mais recentemente, outro episódio que deflagrou fortes conflitos no PSDB foi a realização, pela primeira vez, de uma prévia para a escolha do candidato que representaria a legenda nas eleições presidenciais de 2022. Disputavam a indicação do partido os governadores de São Paulo, João Doria, e do Rio Grande do Sul, Eduardo Leite, além do ex-senador por Manaus Arthur Virgílio. O partido estabeleceu pesos distintos para a votação, dividindo os filiados em quatro grupos de votantes, compostos por: I) filiados; II) prefeitos e vice-prefeitos; III) vereadores, deputados estaduais e distritais; e IV) deputados federais, senadores, governadores, vice-governadores, ex-presidentes e o atual presidente da Comissão Executiva Nacional. Cada grupo teve peso unitário de 25% do total de votos válidos¹⁰.

A votação deveria ocorrer no formato híbrido, com os filiados sem mandato e vereadores votando somente pelo aplicativo desenvolvido pelo partido, enquanto os quadros mais importantes votavam através de urnas eletrônicas em Brasília ou via aplicativo. Contudo, a votação foi marcada por polêmicas, confusões e atrasos devido a falhas técnicas no aplicativo que impossibilitaram boa parte dos inscritos de votar. Em meio a tais problemas, o processo teve que ser interrompido, o que acabou ampliando o racha dentro do partido. Por fim, em mais um processo tumultuado, Doria foi consagrado o pré-candidato do partido à Presidência da República, com 53,99% dos votos, contra 44,66% de Eduardo Leite e 1,35% de Arthur Virgílio (PORTO, 2021). Apesar de ter vencido as prévias do PSDB, Doria não decolou nas pesquisas de intenção de voto e, enfrentando grande resistência dentro do partido com a ala que continuava apoiando a candidatura de Eduardo Leite, anunciou sua desistência da disputa presidencial a cinco meses da realização do pleito.

Com efeito, as primárias realizadas pelo PSDB, não só aprofundaram a crise interna, como também serviram para demonstrar a dificuldade do partido em promover a participação dos membros nas decisões intrapartidárias. Desde sua fundação, o PSDB estruturou-se como um partido de quadros (DUVERGER, 1970), com uma organização hierárquica e piramidal, cujas decisões são tomadas de cima para baixo, concentrando-se nas lideranças das suas cúpulas diretivas (ROMA, 2002).

Concomitante a isso, houve uma centralização das estruturas decisórias intrapartidárias ao ampliar a soberania do conselho¹¹ – num claro favorecimento de

¹⁰ Resolução CEN-PSDB Nº 046/2021 (PSDB, 2021).

¹¹ O Conselho Político Nacional é definido no estatuto partidário como um órgão de “direção e ação partidária” (PSDB, 2017, Art. 17), com amplos poderes para decidir sobre “[...] questões políticas relevantes de âmbito nacional que lhe forem submetidas pela Comissão Executiva Nacional” e “[...] o modelo de escolha de candidatos e a formação de coligação, assim como sobre fusões ou incorporações partidárias, que lhe forem submetidos pela Comissão Executiva Nacional” (PSDB, 2017, Art. 72). De acordo com Ribeiro (2013, p. 245-246), a criação do CPN, que inicialmente era formado por pouco mais de 20 membros, e, a

notáveis e parlamentares que geralmente acumulam cargos de liderança partidária – , restringindo as decisões aos caciques da agremiação (RIBEIRO, 2013). Para Ribeiro (2013), tal centralização seria uma estratégia das lideranças com vistas ao fortalecimento da organização, bastante impactada com a sua passagem para a oposição, o que limitou significativamente seu acesso a recursos. Como consequência da centralização das decisões, observa-se uma dinâmica intrapartidária pouco inclusiva, com o fortalecimento dos líderes em detrimento da base, reduzindo a representatividade nas convenções nacionais do partido.

Além disso, podemos apontar como outra fonte de instabilidade dentro do PSDB o conflito de gerações que colocou em choque a velha guarda do partido¹² (conhecidos como os “cabeças brancas”) contra a ala mais jovem¹³ (denominados “cabeças pretas”), que passaram a desafiar o controle da coalizão até então dominante sobre os rumos da legenda. Com a ascensão desse grupo político, o PSDB se deslocou do campo político de centro-direita, ligado às lideranças tradicionais do partido, para a extrema-direita, com o apoio às pautas conservadoras do bolsonarismo¹⁴.

Dilacerado por crises internas após as prévias, o PSDB, além de perder um dos seus principais quadros – Geraldo Alckmin abandonou o partido depois de 33 anos e se filiou ao PSB para se lançar às eleições presidenciais de 2022 como vice, na chapa do candidato petista Luiz Inácio Lula da Silva –, pela primeira vez desde a redemocratização, não apresentou candidato próprio em uma eleição à Presidência da República.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo buscamos identificar os eventos críticos que levaram à decadência do PSDB. Outrora protagonista na política nacional, o partido passou para um lugar de coadjuvante, de modo que o seu declínio parece irreversível. Sustentamos que a explicação para a derrocada da legenda começou a se desdobrar a partir da derrota na campanha presidencial de 2014, com Aécio Neves lançando o germe da desconfiança sobre o sistema eleitoral, passou pelo apoio ao impeachment da presidente Dilma Rousseff, se intensificou com a divisão gerada entre os “cabeças brancas” e os “cabeças pretas” e a guinada dada pelo partido para a extrema-direita autoritária,

partir de 2011, passou a ser restrito a um grupo mais seletivo de mandatários e ex-mandatários, “[...] acarretou uma sensível concentração decisória das máquinas, na medida em que concedeu extensos poderes a órgãos totalmente (ou quase) compostos por membros não eleitos pelo corpo partidário”.

¹² Durante anos, o controle nacional do PSDB esteve concentrado em seus principais caciques: FHC, Serra e Alckmin. A partir de 2013, a hegemonia dos tucanos paulistas, dentro do partido, começou a ser questionada quando o então Senador por MG Aécio Neves assumiu a presidência do partido e, em 2014, obteve um bom desempenho na eleição presidencial, conseguindo capitalizar para si o status de principal liderança opositora; pós-impeachment da presidente Dilma Rousseff, contudo, perdeu espaço dentro do partido com a vinda à tona de seu envolvimento no escândalo de corrupção da JBS.

¹³ A ala dos “cabeças pretas” do PSDB é como ficou conhecido o grupo formado inicialmente por parlamentares mais jovens do partido, que defendiam o impeachment da presidente, Dilma Rousseff, e que depois passaram a cobrar o desembarque do PSDB do governo Temer, em oposição aos “cabeças brancas”, que constituem a cúpula da legenda e defendiam a permanência do partido no governo. Tal grupo (cabeças pretas) ganhou força dentro do partido após a eleição de João Dória ao governo de São Paulo, e de Bruno Araújo para o comando nacional da sigla.

¹⁴ Esse apoio não se limitou às disputas eleitorais, cujo exemplo mais emblemático foi a campanha eleitoral de João Dória ao governo do São Paulo em 2018, que adotou o slogan “Bolsodoria”, mas seguiu dentro do Congresso se alinhando ao governo Bolsonaro em diversas questões, como exemplo, a do voto impresso.

nas eleições de 2018, e com o racha desencadeado pelas prévias presidenciais que culminou com a debandada de quadros importantes. Como se não bastasse a contundente derrota nas eleições presidenciais de 2018, nas eleições de 2022, o partido sequer lançou candidato à presidência e ainda perdeu sua hegemonia no estado de São Paulo, encerrando um ciclo de 28 anos à frente do governo do principal estado da Federação.

Em função de sua origem interna ao parlamento, carente de uma estrutura organizacional extra-eleitoral e desvinculado de uma ampla base social, o PSDB não foi capaz de construir uma “blindagem” partidária capaz de resistir ao colapso eleitoral, ao contrário do PT, por exemplo, que, criado como um partido de massa, com vida extra-eleitoral, conseguiu resistir a uma avalanche de escândalos surgidos a partir de 2005, demonstrando resiliência na construção de uma identidade organizacional.

A perda de espaço, na direita, para o bolsonarismo e a dificuldade de se situar no espectro ideológico também ajudam a explicar a derrocada da legenda. O PSDB apostou na radicalização, ao se juntar ao bolsonarismo e à extrema-direita, abdicando de sua identidade democrática e de centro-direita, e, hoje, vem pagando o preço dessa estratégia. O partido vem perdendo espaço no sistema partidário nacional e subnacional, tornando-se, em 2022, um partido satélite num cenário em que temos o domínio de duas forças: o petismo e o bolsonarismo. Com o seu forte declínio e a guinada do MDB para a direita do espectro político brasileiro, o centro do sistema partidário esvaziou-se, alimentando a polarização político-afetiva dos últimos anos.

SOBRE OS AUTORES

Marcus Corrêa Rodrigues: Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos.

Maria do Socorro Sousa Braga: Professora e pesquisadora da Universidade Federal de São Carlos. Coordenadora do Núcleo de Estudo dos Partidos Políticos Latino-Americanos (Neppla).

REFERÊNCIAS

1. ASSUMPTÃO, Raiane P. S. Análise organizacional do Partido da Social Democracia Brasileira no Estado de São Paulo (1988–2006): a estrutura relacional e o capital político. 2008. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho/UNESP, Araraquara, 2008.
2. BRAGA, Maria do Socorro S.; COSTA, Valeriano M.; FERNANDES, Jean Lucas M. Dinâmicas de funcionamento e controle do poder nos partidos políticos: os casos do PT e PSDB no Estado de São Paulo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 33, n. 96, p. 1–26, 2018. DOI: <https://doi.org/10.17666/339614/2018>
3. CURI, Henrique. Ninho dos tucanos: PSDB em São Paulo (1994–2018). 2020. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020.
4. DUALIBI, Julia. A guerra do cashmere – como João Dória Júnior se tornou candidato a prefeito e implodiu o PSDB de São Paulo. *Revista Piauí*, n. 119, ago. 2016. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/guerra-do-cashmere/>. Acesso em: 22 mar. 2024.
5. DUVERGER, Maurice. Os partidos políticos. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
6. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. O que deu errado? Não culpemos as instituições. *Folha de São Paulo*, 13 maio 2016. Disponível em:

- <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1770900-o-que-deu-errado-nao-culpemos-as-instituicoes.shtml>. Acesso em: 22 mar. 2024.
7. GUIOT, André P. Um “moderno príncipe” para a burguesia brasileira: O PSDB (1988 2002). 2006. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2006.
 8. HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>
 9. HARMEL, Robert; JANDA, Kenneth. An integrated theory of party goals and party change. *Journal of Theoretical Politics*, v. 6, n. 259, p. 259-287, 1994. DOI: <https://doi.org/10.1177/0951692894006003001>
 10. KINZO, Maria D’Alva G. Radiografia do quadro partidário brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, 1993.
 11. KINZO, Maria D’Alva G. O quadro partidário e a Constituinte. In: LAMOUNIER, Bolívar (Org). *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré, 1990.
 12. FLEISCHER, David. Os partidos políticos. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octávio (Orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer; São Paulo: Unesp, 2007. p. 303-348
 13. LAMOUNIER, Bolívar. *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo: Edições Loyola, 1989.
 14. MARQUES, Jales R.; FLEISCHER, David. *PSDB: de facção a partido*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1999.
 15. PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
 16. PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA (PSDB). Resolução CEN nº 046/2021. Regulamenta as Prévias 2021. 2021. Disponível em: <https://www.psdb.org.br/conheca/estatuto/resolucoes/resolucao-cen-no-046-2021-regulamenta-as-previas-2021/>. Acesso em: 22 mar. 2024.
 17. PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA (PSDB). *Estatuto do PSDB (2017)*. Aprovado pela XIV Convenção Nacional em dezembro de 2017. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 2017.
 18. PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA (PSDB). *Programa (1988)*. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1989.
 19. PIERSON, Paul. *Politics in time: history, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
 20. PORTO, Douglas. João Dória vence prévia e é escolhido como candidato do PSDB à Presidência. CNN, 11 nov. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/joao-doria-vence-previas-e-e-escolhido-como-candidato-do-psdb-a-presidencia/>. Acesso em: 22 mar. 2024.
 21. PSDB PEDE ao TSE auditoria para verificar 'lisura' da eleição. G1, 30 out. 2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2014/10/psdb-pede-ao-tse-auditoria-para-verificar-lisura-da-eleicao.html>. Acesso em: 17 mar. 2024.
 22. RIBEIRO, Pedro Floriano. Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 10, p. 225-265, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-33522013000100007>
 23. RODRIGUES, Marcus L. C. Um estudo sobre a democracia interna dos partidos políticos: os casos do PT e PSDB. 2021. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2021.
 24. ROMA, Celso. Organizaciones de partido en Brasil: PT y el PSDB bajo perspectiva comparada. *América Latina Hoy*, v. 44, p. 153-184, 2006. DOI: <https://doi.org/10.14201/alh.2482>
 25. ROMA, Celso. A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 49, p. 71-92, 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092002000200006>

26. VIEIRA, Soraia Marcelino. O Partido da Social Democracia Brasileira: trajetória e ideologia. 2012. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

Submissão em 18 de junho de 2023.

Aceito em 14 de agosto de 2023.



ARTIGOS LIVRES

DE VOLTA AO LULISMO: AVALIAÇÃO PESSOAL E CLASSES SOCIAIS

*BACK TO LULISMO: PERSONAL
APPROVAL AND SOCIAL CLASSES*

Gustavo César M. Ribeiro* 

* Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política,
Belém, PA, Brasil.
E-mail: gustavo.cmr@gmail.com

RESUMO

O presente artigo revisita as análises feitas por Singer acerca das bases sociais do lulismo no Brasil. Especialmente, é aqui examinada a tese segundo a qual uma das características fundamentais daquele fenômeno político diz respeito à adesão do subproletariado à liderança de Luís Inácio Lula da Silva durante seus primeiros dois mandatos presidenciais. Para tanto, a partir dos dados do Latinobarómetro para o Brasil (2005–2010), é utilizada uma escala de avaliação do líder petista. Ademais, é formulada uma tipologia de classes ocupacionais, composta por três categorias – classes médias, classe trabalhadora e subproletariado. Com base em tais variáveis, são elaborados dados descritivos e modelos de regressão. O artigo demonstra que o subproletariado apresentou taxas mais elevadas de apoio a Lula ao longo de toda a série. Ademais, as associações entre classe e predileção por Lula mostraram-se estatisticamente significativas em três anos (2007, 2009 e 2010).

Palavras-chave: Lulismo; Classes Sociais; Avaliação Pessoal.

ABSTRACT

This article re-examines Singer's analysis on the social basis of Lulismo in Brazil. In particular, it examines the thesis that one of the fundamental characteristics of that political phenomenon relates to the support of the subproletariat for the leadership of Luís Inácio Lula da Silva during his first two presidential terms. For this purpose, based on Latinobarometer data for Brazil (2005–2010), a personal approval scale for that leader is used. Furthermore, a three-fold class schema is proposed, consisting of three categories – middle class, working class and subproletariat. Based on these variables, descriptive data and regression models are elaborated. The article shows that the subproletariat showed higher rates of support for Lula throughout the series. Furthermore, the associations between class and predilection for Lula were statistically significant in three years (2007, 2009 and 2010).

Keywords: Lulismo; Social Classes; Personal Approval

INTRODUÇÃO

Luís Inácio Lula da Silva é um daqueles líderes a merecer um substantivo, derivado de seu nome, que nomeia um fenômeno político – o lulismo. Contudo, ao contrário de congêneres, como o bolsonarismo (que ora se refere à ideologia dos seguidores do ex-presidente Jair Bolsonaro, ora designa as ações desses grupo como um movimento político) ou o getulismo (termo que se confunde com a identificação de Getúlio Vargas como populista), o conceito de lulismo tem, em sua gênese, um objetivo bem mais claro – o de caracterizar “[...] um fenômeno de representação de uma fração de classe [a subproletária] que, embora majoritária, não consegue construir desde baixo as suas próprias formas de organização” (SINGER, 2009, p. 84).

Portanto, na acepção original, expressa no artigo seminal de André Singer (2009), lulismo nada mais é do que a expressão, por parte de cidadãos inseridos no subproletariado (a fração mais precarizada socialmente da classe trabalhadora no Brasil), de suas preferências políticas por Lula. Certo é que Singer não foi o único a mobilizar a ideia de lulismo no âmbito das ciências sociais brasileiras (RICCI, 2006; OLIVEIRA, 2011). Da mesma forma, aquele autor, em publicações subsequentes, passou a adotar acepções mais latas e alheias ao sentido original do conceito, que o ajudaram a analisar desde o “reformismo fraco” dos primeiros governos Lula (SINGER, 2012) às crises que levaram à queda da ex-presidenta Dilma Rousseff (SINGER, 2018). Não obstante, foi a partir de seu sentido original, de cariz classista, que a abordagem conceitual de lulismo produzida por Singer se tornou difundida tanto em âmbito acadêmico quanto na esfera pública.

Não obstante, se, por um lado, deve-se reconhecer que, com base no conceito de lulismo, Singer elaborou uma ambiciosa análise de classe da política brasileira contemporânea, por outro, pode-se notar que suas principais teses sobre o caráter classista do lulismo carecem de verificação empírica. Especialmente devido à mobilização inadequada do conceito de subproletariado e à falta de ferramentas que mensurem o poder preditivo das classes sociais em relação ao lulismo. Não há em Singer – ou em autores que comentam sua obra a partir de lentes críticas (ZUCCO JUNIOR e SAMUELS, 2014) – respostas empiricamente fundamentadas ao questionamento fundamental que embasa o conceito: estar no subproletariado aumenta as chances de se tornar lulista?

É oportuno, no atual contexto político, retornar ao conceito de lulismo com vistas a avaliar seu caráter de classe. Lula é a figura central da política brasileira contemporânea. Desde 1989, pelo menos, a disputa política em âmbito nacional se dá com ou contra ele e seu Partido dos Trabalhadores. Tal centralidade, questionada na última década por múltiplas crises (que levaram desde à criação de um antipetismo radical no Brasil ao ilegal encarceramento do próprio Lula), foi revigorada desde a volta do líder petista às campanhas eleitorais presidenciais e seu consequente êxito na disputa contra Jair Bolsonaro, em 2022. No presente artigo, parte-se da premissa de que, antes de se avançar para a compreensão dos fatores explicativos das bases sociais do apoio popular a Lula nessa sua volta à ribalta política, deve-se revisar as teses sobre tal apoio durante seus dois primeiros termos como presidente da República.

Dessa forma, para testar empiricamente as teses sobre o caráter de classe do lulismo, são aqui utilizados dados do Latinobarómetro, em suas pesquisas para o Brasil realizadas entre 2005 e 2010. A partir disso, é elaborada uma tipologia de classes ocupacionais composta por três categorias – classes médias, classe trabalhadora e subproletariado. Somente com base no recurso a esse tipo de esquema é possível comparar adequadamente os níveis de adesão a Lula no interior de cada agrupamento de classes. Nesse caso, a adoção de proxies, como a renda ou posse de bens de consumo, traria uma limitação ao escopo das análises, uma vez que essas variáveis agregam, em suas categorias, posições de classes diferentes – não sendo possível, através delas, diferenciar subproletários dos demais tipos de trabalhadores, por exemplo. Ademais, aqui é adotada uma operacionalização do conceito de lulismo que se baseia numa escala de avaliação do ex-presidente Lula – o que marca uma diferença em relação aos escritos anteriores, que utilizam, principalmente, a escolha eleitoral para dar cabo de tal objetivo (SINGER, 2009, 2012; RENNÓ e CABELLO, 2010). De posse dessas variáveis, são aqui produzidas medidas descritivas e modelos de regressão que permitem o teste empírico adequado dos possíveis padrões de associação entre classes e o apoio político a Lula.

Por um lado, com fundamento em tais recursos metodológicos, evidencia-se que os subproletários exibiram maiores níveis de aprovação em relação a Lula ao longo de toda a série. A avaliação da atuação do líder petista, contudo, cresce no interior de todos os grupos de classe analisados. Por outro, somente em três anos da série (2007, 2009 e 2010) a variável de classe se mostrou um preditor estatisticamente significativo da avaliação de Lula – resultado esse que ajuda a matizar as capacidades explicativas das classes sociais em relação ao lulismo durante as duas primeiras gestões federais do atual presidente.

Além dessa introdução, o presente artigo é composto por outras quatro seções. A seguir, na revisão de literatura, o fenômeno do lulismo será abordado a partir dos pressupostos fundamentais de análise da política de classes. Posteriormente, na seção sobre metodologia, os elementos fundamentais para a seleção dos dados e construção das variáveis serão apresentados. Subsequentemente, os resultados descritivos e dos modelos de regressão são expostos, e, por fim, o último trecho do artigo é composto por comentários sobre os dados, além das considerações finais.

ASPECTOS TEÓRICOS

O CONCEITO DE LULISMO

O sucesso de Lula durante suas primeiras duas gestões à frente do governo federal brasileiro (2003 – 2010) foi analisado, principalmente, como resultado de uma agenda política pautada por ações que suscitariam retornos eleitorais frente aos grupos mais desfavorecidos da população (NICOLAU e PEIXOTO, 2007). Especialmente os programas sociais, como o Bolsa Família, teriam ajudado o então presidente a ampliar sua base eleitoral em áreas como a Região Nordeste (SOARES e

TERRON, 2008) e entre os mais pobres (ZUCCO JUNIOR, 2013)¹. Na esteira dessas análises sobre as bases sociais de apoio ao então presidente Lula, Singer (2009, 2012) cunhou o conceito de lulismo.

Nos termos desse autor, a reeleição de Lula foi o ponto de partida do “realinhamento eleitoral lulista” – uma “reconversão de blocos eleitorais” na qual o subproletariado (fração mais numerosa e socialmente destituída da classe trabalhadora) teria aderido ao então presidente ao mesmo tempo em que as classes médias o abandonaram. Para a atração daquela porção majoritária de trabalhadores excluídos do mercado de trabalho formal, Lula teria cumprido o “programa ideológico” de tal grupo – o combate à desigualdade (especialmente via Estado, assentado em “bases materiais” características, como os programas sociais, o aumento do poder de compra do salário-mínimo e a concessão de crédito aos mais pobres) dentro da ordem (i.e. sem suscitar movimentos de contestação do status quo). Representando os subproletários de “cima para baixo” (dado que sua precária situação social não permitiria o desenvolvimento de uma consciência de classe ou o engajamento na ação política), Lula teria ganhado autonomia para pôr em prática sua plataforma política de “reformismo fraco” (SINGER, 2012).

Posteriormente, o escrutínio ao qual as teses de Singer foram submetidas colocou em perspectiva vários de seus postulados. Dentre outros, autores críticos questionaram as diferenças entre lulistas e petistas, bem como o impacto da ideologia na adesão ao lulismo. Rennó e Cabello (2010), por exemplo, demonstraram, a partir de dados do ESEB (Estudo Eleitoral Brasileiro), que os petistas nutriam maior afeição pela figura do ex-presidente do que os próprios lulistas (aqueles que, segundo os autores, votaram em Lula em sua reeleição, mas não tinham preferência partidária pelo Partido dos Trabalhadores – PT). Asseveraram, ademais, que o lulista se assemelha a um eleitor não alinhado ideologicamente. Zucco Junior e Samuels (2014) vão adiante no diagnóstico, identificando o lulismo como um fenômeno psicológico fraco (caso comparado ao próprio petismo) e o associando aos corriqueiros esquemas de voto retrospectivo a favor de Lula. Embora tenham produzido análises decisivas sobre o fenômeno, os críticos passaram ao largo de uma questão fundamental posta por Singer – a adesão à liderança política de Lula ocorreu diferentemente entre as classes sociais.

A despeito da centralidade dessa formulação em seus escritos, igualmente o próprio Singer foi incapaz de aprofundar, em termos de análise empírica, suas principais teses acerca das relações entre classe e política no Brasil durante os governos Lula. Embora utilize um conceito advindo da tradição sociológica de pesquisa sobre a estrutura de classes brasileira (que se baseia, fundamentalmente, na ocupação como variável básica para sua operacionalização), há uma prevalência, em seus escritos, de análises que tomam a renda como proxy para as posições classistas. Isto ocorre, por exemplo, nas teses sobre os efeitos políticos da ascensão social (SINGER, 2018, 2015). Embora neste último artigo o autor busque atualizar os dados de Paul Singer (1981) sobre as dimensões do subproletariado no Brasil, é bastante presente, em qualquer de suas publicações sobre o lulismo, uma sobreposição conceitual indevida entre

¹ Ainda assim, a extensão do impacto eleitoral de programas sociais como o Bolsa Família foi igualmente posta em questão por diversos autores (CANÊDO-PINHEIRO, 2015; LIMONGI e GUARNIERI, 2015).

baixa renda e subproletariado. Ademais, não há a mobilização desse conceito fundamental para a produção de medidas de associação entre classes e comportamento político. Em substituição, Singer se contenta com dados descritivos da renda dos entrevistados (ao invés da ocupação, novamente), cruzados com dados de intenção de voto. Frente ao imenso manancial de conceitos e medidas produzidos justamente com o objetivo de mensurar adequadamente as possíveis associações entre preferências políticas e classes sociais na literatura atualizada (EVANS, 1999; LACHAT, 2007), trata-se de uma limitação patente das análises disponíveis sobre o fenômeno do lulismo.

Não obstante essas limitações, a tese levantada por Singer (2009, 2012) segundo a qual os subproletários têm mais afinidades políticas para com Lula, em comparação com indivíduos imersos em outras classes sociais, tem sentido do ponto de vista da análise de classe. A seguir, busca-se alinhar tal tese com os achados da literatura internacional sobre política de classes.

POLÍTICA DE CLASSES E LULISMO

Na tradição de estudos sobre a política de classes (WEAKLIEM e ADAMS, 2011), os padrões de associação entre classes sociais e preferências políticas foram analisados a partir de duas grandes abordagens. Uma primeira parte da estrutura social ao plano político, destacando o papel das pressões advindas da inserção em grupos sociais (BERELSON, LAZARFELD e MCPHEE, 1954) e dos interesses materiais classistas (ALFORD, 1967; MANZA, HOUT e BROOKS, 1995) como condicionantes das escolhas eleitorais e atitudes políticas. Essa vertente, identificada com certas versões da escola sociológica de interpretação do comportamento político, ficou conhecida na literatura como abordagem bottom up (EVANS, 2000). A outra abordagem, por seu turno, faz o caminho inverso, indo do político ao social ao destacar o papel de partidos, movimentos sociais e lideranças na constituição política das classes sociais (PRZEWORSKI e SPRAGUE, 1986). Nessa abordagem top down das associações entre classe e política, assim como na obra seminal de Lipset e Rokkan (1967) sobre alinhamentos entre sistemas partidários e clivagens sociais, a questão fundamental diz respeito às formas pelas quais os conflitos e divisões sociais são traduzidos (SARTORI, 1969) à arena política.

Como evidenciam as produções contemporâneas sobre política de classes, especialmente sobre o fenômeno do voto de classe (LANGSAETHER, 2018; EVANS e TILLEY, 2017), a estruturação do campo da oferta política é decisiva para ativar, em termos classistas, as preferências políticas dos cidadãos. Sem que o campo da oferta política seja discernível enquanto diferentemente estruturado em termos de classe, não é possível que o eleitorado utilize as identidades classistas como orientadoras de suas escolhas políticas (EVANS e TILLEY, 2017). Os partidos são centrais nesse sentido tanto devido ao impacto das suas estratégias na formação política das classes (PRZEWORSKI, 1986) quanto pelos atalhos que oferecem ao abordar issues sensíveis aos interesses e identidades classistas. Para esses fins, todavia, não somente os partidos importam. Ao se ampliar o escopo da análise, é possível identificar, em certas lideranças políticas, a capacidade de mobilizar, contra ou a favor de seus objetivos

políticos, bases classistas diferentes, como no lulismo, aqui em questão, mas igualmente no chavismo, na Venezuela (LUPU, 2010; HEATH, 2009), ou mesmo da interação entre classe e raça na base eleitoral de Donald Trump, nos Estados Unidos (ZINGHER, 2020).

Ainda no que diz respeito ao campo da oferta política, fenômenos como o voto de classe decorrem, como indicam os escritos de Przeworski sobre o tema (PRZEWORSKI, 1986; PRZEWORSKI e SPRAGUE, 1986), principalmente das estratégias de agremiações partidárias de esquerda na busca pela organização dos trabalhadores em classe. Todavia, no próprio esquema teórico desse autor, é fundamental a diferenciação entre operários e trabalhadores posicionados na força de trabalho excedente². Estudos que levam em conta tal distinção revelam que os excluídos do mercado de trabalho capitalista apresentam interesses (RUEDA, 2005), atitudes políticas (ACEVEDO-PARDO, 2021) e padrões de comportamento eleitoral diversos (MAINWARIN, TORCAL e SOMMA, 2015) dos trabalhadores engajados em relações formais de trabalho.

A despeito da centralidade das desigualdades de classe no Brasil (RIBEIRO e CARVALHARES, 2020), há ainda um conjunto pequeno de produções na academia brasileira que utiliza a concepção sociológica de classe – i.e. que pensa o conceito enquanto posição nas relações de produção e geralmente o operacionaliza através de informações sobre a ocupação dos indivíduos (WRIGHT, 2000; GOLDTHORPE, 2000) – para analisar as preferências políticas do eleitorado (RIBEIRO e ISRAEL, 2016; RIBEIRO, 2014). Muito embora pioneiros da ciência política no Brasil tenham utilizados os conceitos da análise de classe em seus estudos (SOARES, 1982; SOARES e VALLE SILVA, 1987), contemporaneamente, outras clivagens sociais, como renda (HOLZHACKER e BALBACHEVSKY, 2007) ou mesmo a posse de bens de consumo (RENNÓ e TURGEON, 2016), são utilizadas na área de estudos do comportamento político como substitutas àquela concepção teórica. Busca-se aqui reencontrar tal concepção e, ao mesmo tempo, proceder uma atualização importante. Assim como demonstrado por Maiwaring, Torcal e Somma (2015) em relação aos padrões de voto de classe na América Latina, pressupõe-se que é a presença de lideranças políticas como Lula que mobiliza politicamente as diferenças classistas em países como o Brasil.

Dessa forma, em uma abordagem influenciada pelos pressupostos da literatura top down sobre política de classes, pode-se argumentar que (i) quando o campo da oferta política se diferencia em termos de classe, os níveis de associação entre preferências políticas e posições classistas dos eleitores tendem a aumentar; (ii) ademais, além de distinguir entre interesses e identidades dos vários agrupamentos classistas, torna-se necessário diferenciar, no seio da classe trabalhadora, entre as preferências de trabalhadores incluídos no mercado de trabalho formal e aqueles imersos na força de trabalho excedente. Sendo assim, pode-se considerar que, em relação a (i), a presença de Lula na disputa política (como incumbente, no caso dos anos aqui analisados) ativa, no campo da representação política, as clivagens de classe. Já em

² Especificamente em relação à questão da força de trabalho excedente, Przeworski (1986) argumenta que o estágio mesmo da luta de classes, por influir na forma da produção, é o principal condicionante da forma e tamanho desse grupo de trabalhadores.

relação a (ii), deve-se notar que os subproletários podem apresentar preferências políticas diferentes das desenvolvidas por outros agrupamentos classistas, mesmo se a comparação é feita com frações da classe trabalhadora mais privilegiadas³. Sendo assim, é possível formular, para as análises empíricas aqui empreendidas, a seguinte hipótese – os indivíduos localizados no subproletariado tenderam a apresentar maiores níveis de avaliação positiva da figura pública de Lula durante as gestões federais por ele capitaneadas, do que aqueles expressos por indivíduos imersos em outras classes sociais.

METODOLOGIA

DADOS E VARIÁVEL DEPENDENTE

Os dados aqui utilizados advêm dos surveys realizados pelo Latinobarómetro (2010⁴) no Brasil entre os anos de 2005 e 2010. Em todas as ocasiões, a amostra contou com 1.204 entrevistados e erro amostral de 2,8 pontos percentuais⁵. A escolha de tal base de dados se baseia em dois aspectos. Em primeiro lugar, é a única que dispõe de variáveis, ao longo do período analisado, que permitem a operacionalização do conceito de lulismo não como intenção de voto em Lula, mas como afinidade por sua figura política, medida por sua aprovação pessoal. Em segundo, igualmente, nela estão presentes informações suficientes para elaborar uma tipologia de classes ocupacional que permita testar a tese de adesão do subproletariado à liderança do presidente.

Especificamente no que diz respeito à afinidade em relação à liderança de Lula, aqui é utilizada uma questão sobre avaliação pessoal, presente em uma série de variáveis acerca da avaliação de líderes internacionais – “termômetros” de avaliação pessoal que variavam entre 0 (muito ruim) e 10 (muito boa)⁶. Essa escolha metodológica é feita com vistas a ressaltar os níveis de afeto nutridos em relação ao principal líder petista. Embora não seja esse o objetivo do presente estudo, é possível destacar que o desenvolvimento do afeto para com uma liderança política pode levar ao reforço de identidades no interior de grupos sociais – e, conseqüentemente, da rejeição a outros grupos, identificados com lideranças adversárias. Tal processo pode levar mesmo a situações de “polarização afetiva” (IYENGAR, SOOD e LELKES, 2012). Na literatura sobre esse fenômeno, as variáveis de avaliação “termostática” (como o aqui utilizado) são largamente utilizados (IYENGAR et al., 2019). Dessa forma, para evidenciar a afinidade em relação a Lula, essa se torna uma medida mais adequada do que a escolha eleitoral. Embora fosse desejável que as variáveis aqui utilizadas para tais fins estivessem presentes em recorte temporal mais amplo, apenas entre 2005 e

³ Como, de resto, argumentado pelo próprio Singer (2012) em sua ideia de “programa ideológico do subproletariado”.

⁴ Os dados de todos os anos em que houve a pesquisa estão disponíveis para download no mesmo link, aba Datos (LATINOBARÓMETRO, 1995–2023).

⁵ As datas de aplicação dos questionários não estão disponíveis no site da instituição. Para maiores informações sobre a metodologia dos surveys, consultar Latinobarómetro (1995–2023).

⁶ “A seguir, nomearei uma série de líderes e presidentes. Quero que você os avalie numa escala de 0 a 10, onde ‘0’ significa que sua avaliação é ‘muito ruim’ e ‘10’ que sua avaliação é ‘muito boa’”. Para maiores detalhes, consultar apêndice metodológico.

2010 a variável utilizada para operacionalizar a escala de avaliação pessoal consta nos bancos de dados.

TIPOLOGIA DE CLASSES SOCIAIS

Na literatura sobre classes e política, especialmente na tradição de estudos sobre voto de classe, desde a década de 1990, especialmente em âmbitos acadêmicos anglo-saxônicos (EVANS, 1999), houve uma convergência metodológica no sentido da utilização de esquemas de análise de classe mais complexos do que os “mapas polarizados de classe” (WRIGHT, 1985), compostos somente por capitalistas e proletários. Dessa forma, abordagens como o esquema EGP, ou esquema Goldthorpe (ERIKSON, GOLDTHORPE e PORTOCARERO, 1979; GOLDTHORPE, 2000), foram amplamente utilizadas. Ao compreender as classes sociais como determinadas por relações de emprego e diferenciadas pelos tipos de contrato, níveis de capital humano utilizado e dificuldades de monitoramento do trabalho (GOLDTHORPE, 2000), esse quadro analítico consegue oferecer um panorama mais nuançado da estrutura de classes nos países capitalistas contemporâneos. Ademais, devido à sua larga utilização em estudos comparativos sobre mobilidade social, há uma flexibilidade na utilização de seu formato, que pode ser reorganizado em versões que variam entre três e onze categorias (BREEN, 2005).

Embora neste artigo não sejam utilizadas as versões mais comuns do esquema EGP, a tipologia aqui proposta inspira-se nos procedimentos fundamentais formulados por Goldthorpe (2000) para a modelagem dessa tipologia de classes. Segundo esse autor, apenas dois tipos de variáveis são suficientes para tanto – o status do emprego (i.e. se os indivíduos são empregadores, empregados ou autoempregados) e a ocupação. Nas pesquisas do Latinobarómetro, o status ocupacional é captado pela variável “Qual é sua situação ocupacional atual?”⁷, ao passo que a ocupação é sistematizada pela variável “Que tipo de trabalho você faz?”. Do cruzamento entre essas variáveis é gerada a tipologia de classes aqui utilizada. Como resultado é produzida uma variável tricotômica composta pelas seguintes categorias – classes médias, classe trabalhadora e subproletariado⁸. O Quadro 1 resume os procedimentos realizados para se chegar a tal tipologia⁹.

No que se afigura enquanto uma vantagem dos bancos de dados do Latinobarómetro para a operacionalização de tipologias de classe, além de informações das variáveis de status ocupacional e ocupação para a população economicamente ativa (PEA),

⁷ Para informações sobre formato das questões, códigos dos bancos de dados e recodificações utilizadas, consultar apêndice metodológico.

⁸ A rigor, as categorias da tipologia de classes aqui proposta oferecem dados acerca de agrupamentos de classe. Ou seja, são um conjunto de posições de classe – essas, por seu turno, equivalem a postos diferentes em relações de trabalho (WRIGHT, 2000). Todavia, com o fito de facilitar a leitura do texto, tais grupamentos são designados simplesmente como classes sociais.

⁹ Embora tenham afirmado ser autônomos em relação aos seus status de trabalho, alguns indivíduos, quando perguntados quanto ao tipo de trabalho que desempenhavam, escolheram a categoria “outros empregados” como a mais adequada para descrever sua situação. Esse problema é identificado a partir da pesquisa de 2006. Como procedimento padrão, decidiu-se incluir esses indivíduos na categoria da classe trabalhadora, devido justamente à condição reportada de empregados.

estão disponíveis dados similares para aposentados¹⁰ e chefes de família¹¹. Dessa forma, utilizando os mesmos procedimentos descritos no Quadro 1, foram identificadas as classes sociais dos aposentados a partir do tipo de trabalho que desempenhavam quando participavam da PEA e daqueles que, quando perguntados sobre seus status ocupacionais, identificaram-se como estudantes ou “responsáveis pelo cuidado da casa”, com base nas informações dos chefes de suas famílias.

Quadro 1. Tipo de trabalho, situação ocupacional e tipologia de classes sociais

Tipo de Trabalho	Situação Ocupacional	Classe Social
Profissional (Autônomo)	Independente / Conta Própria	Classes Médias
Dono de Negócio		
Profissional (Empregado)	Assalariado (Empresa Pública ou Privada)	Classe Trabalhadora
Alto Executivo (Gerentes, Diretores)		
Executivo de Nível Médio (Supervisor)		
Outro Tipo de Empregado	Independente / Conta Própria	Subproletariado
Agricultor / Pescador		
Trabalhador por Conta Própria / Ambulante		
-	Atualmente Não Trabalha	

Fonte: Elaboração própria a partir de Latinobarómetro (1995–2023), ano 2010.

Embora uma das principais características de esquemas de classe como o EGP seja a identificação das peculiaridades de segmentos profissionais e gerenciais das classes médias, aqui se optou por agregar tal fração classista aos pequenos burgueses, identificados pelas pesquisas do Latinobarómetro (2010) como “donos de negócio”, formando uma única categoria, intitulada “classes médias”¹². Porém, a principal diferença da tipologia ora exposta em relação a abordagens como a produzida por Goldthorpe, diz respeito à desagregação das ocupações dos trabalhadores em duas categorias – classes trabalhadoras e subproletariado. Além de necessário, frente aos objetivos do presente trabalho, tal procedimento se impõe devido às características mesmas da estrutura de posições de classe no Brasil, que é perpassada por um amplo setor de autônomos precarizados socialmente, destituídos de ativos econômicos ou educacionais, além de um contingente estrutural de desempregados (SANTOS, 2009, 2010). Embora não utilizando os mesmos procedimentos adotados por Singer (1981) em seu estudo clássico sobre as classes no Brasil, a categoria aqui utilizada de subproletariado, ao incorporar autônomos precarizados socialmente e desempregados, mantém as características centrais do conceito¹³. Ademais, para

¹⁰ “Qual era sua situação ocupacional anteriormente?” (LATINOBARÓMETRO, 1995–2023, ano 2010). Para mais informações, consultar apêndice metodológico.

¹¹ “Qual é a situação ocupacional do chefe de família?” (LATINOBARÓMETRO, 1995–2023, ano 2010). Para mais informações, consultar apêndice metodológico.

¹² De resto, esse procedimento é previsto pelos próprios Erikson, Goldthorpe e Portocarero (1979) em situações de n pequeno para as categorias de classe média, como a aqui encontrada.

¹³ Singer (1981) propõe que, diferentemente dos proletários em sentido estrito (grupo composto por assalariados que realizam trabalho manual e têm condições mínimas de se engajar em ações coletivas com base classista), os subproletariados são superexplorados por capitais individuais (como no caso de

aumentar as possibilidades de comparação com a literatura sobre o lulismo, a mesma nomenclatura foi utilizada.

MODELOS DE REGRESSÃO

Além de dados descritivos, foram produzidos, com o objetivo de testar a hipótese de pesquisa, modelos de regressão linear. Neles, a escala de avaliação pessoal de Lula é utilizada como variável dependente, ao passo que a tipologia de classes acima exposta é inserida como a variável independente de interesse – tendo o subproletariado como categoria de referência. Igualmente, são incluídas variáveis de controle socioeconômicas (sexo, raça, faixa etária, religião e região de moradia)¹⁴, bem como relativas ao partidatismo pelo PT e à busca por informação política por meio da televisão. Espera-se que as variáveis sexo, raça (em formato dummy para os autodeclarados brancos) e idade tenham efeito sobre a variável dependente, uma vez que as gestões Lula desenvolveram vários programas sociais destinados aos mais vulneráveis no interior dessas clivagens sociais, dos quais o Bolsa Família (cadastrado em nome das mulheres, no núcleo familiar), as políticas afirmativas raciais e a expansão de vagas em instituições federais de ensino são alguns dos exemplos. Em relação à religião (aqui em formato tricotômico, tendo os católicos como categoria de referência), é documentado o comportamento político diferenciado de grupos, como os evangélicos, em relação a lideranças políticas no Brasil (BOHN, 2007). Igualmente, a inédita territorialização do apoio político a Lula em regiões como o Nordeste brasileiro (SOARES e TERRON, 2008, 2010) indicam a necessidade de adoção da variável de controle relativa à região – o que é feito com base em uma dummy para a Região Nordeste. Devido à predileção pelo PT ser um fator determinante para a afinidade para com Lula (RENNÓ e CABELLO, 2010), uma variável relativa à predileção pelo partido foi incluída no modelo. Todavia, somente na edição de 2010 do Latinobarómetro tal variável foi encontrada. Por fim, além de evidenciada a valência majoritariamente negativa na cobertura midiática dos governos federais petistas (FERES JUNIOR e SASSARA, 2016), também foram revelados pela literatura os efeitos de priming sobre a popularidade presidencial no período (MUNDIM, 2019). Isso demanda a inclusão de uma variável de controle acerca da busca por informação política através de meios de comunicação de massa, como a televisão – especificamente, a quantidade de dias nos quais o indivíduo busca se informar através desse meio. Maiores informações sobre essas variáveis podem ser consultadas no apêndice metodológico.

empregadas domésticas ou empregados rurais) ou são “[...] levados a se autoexplorar, ao serem obrigados a ofertar seus serviços ou mercadorias em mercados estruturalmente saturados” (SINGER, 1981, p. 106).

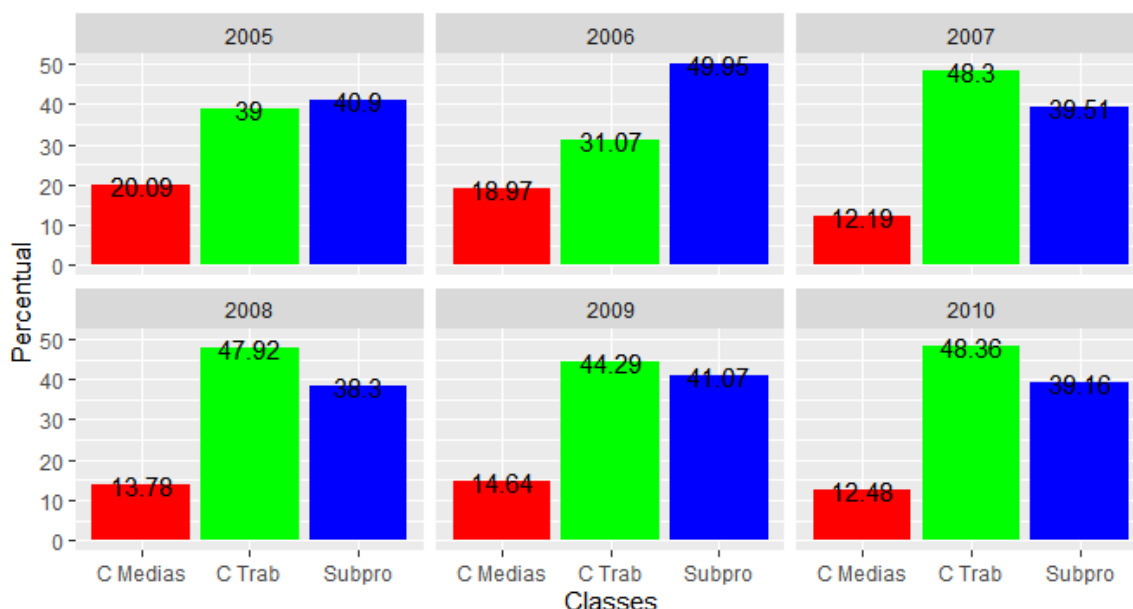
¹⁴ Conforme os estudos sobre estratificação social no Brasil (RIBEIRO e CARVALHARES, 2020), os níveis educacionais se encontram correlacionados com a posição em classes sociais. Consequentemente, para evitar problemas de colinearidade com a variável independente de interesse, optou-se por não incluir uma variável para educação como controle.

RESULTADOS

DADOS DESCRITIVOS

O Gráfico 1 demonstra o tamanho relativo em relação à PEA, por ano, das classes sociais incluídas na tipologia aqui produzida. Pode-se notar, em primeiro lugar, que, durante todos os anos da série, as classes médias são o agrupamento classista com os menores percentuais. Tais percentuais, além do mais, diminuem gradativamente de tamanho a partir de 2007, de forma tal que, se há mudanças na dimensão das classes, essas ocorrem na classe trabalhadora e no subproletariado. Essa classe apresenta um contingente proporcionalmente maior de indivíduos nos dois primeiros anos da série, ao passo que aquela tem percentuais mais elevados nos demais.

Gráfico 1. Tamanho relativo das classes sociais por ano (% em relação à PEA)



Fonte: Elaboração própria com base em Latinobarómetro (1995-2023), anos 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010.

As médias para a escala de avaliação do então presidente Lula são expostas no Gráfico 2. Pode-se notar que, a partir de 2007, há um aumento das médias entre todas as classes. Não obstante, a classe dos subproletários apresenta, sistematicamente, em todos os anos da série, médias maiores do que as apresentadas pelo total da amostra. No sentido oposto, as menores médias podem ser encontradas no agrupamento das classes médias.

Gráfico 2. Médias anuais da avaliação do presidente Lula por classes

Fonte: Elaboração própria com base em Latinobarômetro (1995-2023), anos 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010.

MODELOS DE REGRESSÃO

Na Tabela 3, estão resumidos os coeficientes para os modelos de regressão nos anos considerados para a análise. A variável relativa à tipologia de classes sociais mostrou-se uma boa preditora da avaliação pessoal de Lula em três anos. Em 2007, em comparação à categoria de referência (subproletariado), entrevistados posicionados nas classes médias apresentaram, em média, - 0.849 pontos na escala de avaliação de Lula. O mesmo ocorreu em 2008 (-0.597) e em 2010 (-0.933) – esses resultados têm o sinal esperado, conforme a hipótese de pesquisa. Nesse último ano, igualmente, estar imerso em postos da classe trabalhadora fez a avaliação de Lula diminuir 0.296 pontos na escala. Nos demais anos, a variável de classe não se configura como condicionante da avaliação do líder petista. Em relação aos controles, há de se destacar os resultados apresentados pelas variáveis relativas à moradia na Região Nordeste e à avaliação governamental, que se mostraram significativamente associadas à variável dependente em todos os anos da série. A última, dentre todas as variáveis incluídas no modelo, apresenta os resultados positivos com maior magnitude. Além delas, a depender do contexto, as variáveis de idade, raça, religião e busca por informação política via TV igualmente se mostraram associadas à variável dependente. A variável de exposição à cobertura midiática foi a única a mudar o sinal da associação entre dois anos.

Tabela 3. Coeficientes de regressão OLS

Variáveis	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Classes Médias	-0.266 (0.269)	-0.376 (0.272)	-0.849*** (0.278)	-0.597** (0.232)	-0.368 (0.201)	-0.933*** (0.202)
Classes Trabalhadoras	0.00121 (0.227)	-0.130 (0.238)	-0.0600 (0.183)	0.0517 (0.158)	-0.172 (0.143)	-0.296** (0.134)
Sexo (Feminino)	-0.473** (0.200)	-0.248 (0.207)	-0.289 (0.171)	-0.314** (0.146)	-0.187 (0.132)	-0.135 (0.123)
Idade	0.0121 (0.00652)	0.157 (0.109)	0.0202*** (0.00549)	0.00753 (0.00475)	0.00933** (0.00430)	0.00775** (0.00392)
Raça (Branca)			-0.393** (0.176)	- 0.420*** (0.152)	-0.371*** (0.139)	-0.467*** (0.134)
Evangélicos	0.0346 (0.245)	-0.262 (0.264)	-0.163 (0.221)	- 0.599*** (0.190)	0.000772 (0.163)	-0.325** (0.153)
Outras Religiões	-0.0971 (0.370)	-0.493 (0.341)	-0.347 (0.252)	-1.012*** (0.225)	-0.314 (0.196)	-0.100 (0.190)
Região (Nordeste)	1.213*** (0.231)	1.100*** (0.239)	1.312*** (0.196)	0.905*** (0.176)	0.984*** (0.158)	0.504*** (0.148)
Informação TV	-0.0704 (0.0376)	0.0116 (0.0505)	-0.0700** (0.0335)		0.0408 (0.0245)	-0.0120 (0.0230)
Petismo						0.846*** (0.160)
Constant	5.530*** (0.352)	6.115*** (0.398)	6.096*** (0.317)	7.384*** (0.252)	7.618*** (0.233)	8.260*** (0.226)
Observations	1,013	857	1,044	1,062	1,035	1,025
R-squared	0.042	0.034	0.081	0.084	0.063	0.092

Nota: Erros padrão em parênteses *** p<0.01, ** p<0.05. Fonte: Elaboração própria.

DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou revisitar a tese, proposta por Singer (2009, 2012), de que a inserção em posições de classe do subproletariado privilegiaria a adesão política à figura de Lula, especialmente durante suas duas primeiras gestões à frente do governo federal no Brasil. Tal tese, como argumentado anteriormente, foi pouco explorada empiricamente, tanto por aquele autor quanto por seus críticos – especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento de medidas que mensurem as capacidades preditivas das classes sociais frente à aprovação daquele líder político. Consequentemente, para buscar embasá-la em dados, partiu-se da formulação de uma tipologia de classes ocupacional, composta por três categorias – classes médias, classe trabalhadora e subproletariado. Ademais, foi utilizada, como medida para o fenômeno estudado, uma escala de avaliação da atuação política de Lula. Esses procedimentos diferem dos mobilizados pela literatura anterior, tanto em relação à operacionalização das classes sociais (dado o uso recorrente de proxies para as classes como a renda e a posse de bens de consumo) (HOLZHACKER e BALBACHEVSKY, 2007; RENNÓ e TURGEON, 2016) quanto do conceito de lulismo (geralmente equacionado à

escolha eleitoral) (SINGER, 2009, 2012; RENNO e CABELLO, 2010). Com base em tais medidas, foram produzidos dados descritivos e modelos de regressão linear que buscaram dimensionar as possíveis associações entre origem classista e avaliação do líder petista.

A adoção de uma abordagem de classe pode ser justificada pelas características mesmas do fenômeno do lulismo. Grupos sociais fundamentais da argumentação de Singer (2009, 2012), como as classes médias e o subproletariado, somente podem ser compreendidos como partes de uma estrutura de relações de classe. Subproletários, por exemplo, não são necessariamente aqueles imersos em estratos de rendas mais pobres, mas, por definição, trabalhadores da força de trabalho excedente, geralmente enredados em ocupações autônomas precarizadas. Portanto, para mensurar tais grupos adequadamente, faz-se necessário uma abordagem de classes sociológica, operacionalizada a partir de variáveis ocupacionais, como a aqui formulada. Sendo assim, uma primeira contribuição deste artigo foi a de dimensionar empiricamente os diferentes grupamentos de classe utilizados. Como resultados, foram identificadas duas principais tendências em relação à constituição da estrutura de relações classistas no período estudado – a falta de padrões de ascensão social às classes médias e a expansão da classe trabalhadora, principalmente nos últimos anos da série (2007 – 2010). A despeito das limitações dos dados utilizados¹⁵, as evidências produzidas vão ao encontro de achados da literatura brasileira sobre classes sociais (SCALON e SALATA, 2012).

A expectativa, principalmente presente nos escritos de Singer (2009, 2012), era a de que fenômenos como essas variações na estrutura de classes teriam influenciado os subproletários a bonificar Lula politicamente. Os dados aqui produzidos ajudam a matizar essa compreensão. A partir das medidas descritivas elaboradas, foi possível perceber que, de fato, ao longo de todos os anos da série (2005–2010), as maiores médias de aprovação pró-Lula foram encontradas entre os subproletários. Igualmente, como pressuposto por Singer (2009, 2012), os indivíduos imersos nas classes médias apresentaram menores indicadores de adesão ao líder petista. Ademais, entrevistados advindos das classes trabalhadoras registraram níveis de apoio a Lula sistematicamente menores do que os subproletários. Esses dados guardam algumas diferenças frente à literatura anterior sobre o lulismo. A primeira diz respeito ao fato de que, a despeito das tendências acima destacadas, houve, ao longo da série, um crescimento quase contínuo da aprovação de Lula no interior dos diferentes grupamentos classistas. Em segundo lugar, mesmo ao se utilizar dados diversos dos de Singer (2009, 2012) em sua análise sobre o realinhamento eleitoral do lulismo, as tendências aqui identificadas, via informações acerca da avaliação do líder petista, demonstram padrões de continuidade do suporte classista a Lula durante seus dois governos. Não obstante, como demonstrado pelos modelos de regressão, a hipótese segundo a qual, durante os anos analisados, a inserção em posições de classe subproletárias aumentaria a predileção por Lula é confirmada apenas parcialmente. As variáveis de classe se mostraram boas preditoras da avaliação do então presidente em três anos da série (2007, 2008 e 2010) no sentido

¹⁵ Há de se notar que os recursos metodológicos utilizados são bastante limitados quando comparados aos dos estudos sobre estratificação social no Brasil (RIBEIRO e CARVALHARES, 2020) e não objetivam produzir um mapa acabado das relações classistas no país.

esperado – tendo a posição em classes médias (naqueles três anos) e trabalhadoras (em 2010) diminuído os níveis de aprovação de Lula em comparação à categoria de referência, os subproletários.

Para futuras pesquisas, igualmente podem ser realizadas investigações acerca dos padrões de afeto negativo em relação a esse líder petista, além dos esquemas de avaliação em relação à sua figura pública no interstício entre suas gestões presidenciais, na década de 2010, bem como ao longo de seu terceiro termo à frente do Executivo federal. No mesmo sentido, as relações entre classes sociais e comportamento político dos eleitores brasileiros conformam uma agenda de pesquisa ainda a ser explorada mais profundamente pela literatura especializada, o que, certamente, convida à formulação de novos artigos sobre a temática.

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

O presente artigo recebeu financiamento da UFPA, através do edital Prodoutor 2019 (Projeto Classes sociais e comportamento político no Brasil contemporâneo), e do Projeto PROCAD Amazônia via estágio pós-doutoral do autor no PPGCP-UFMG. Versões iniciais do texto receberam valiosos comentários dos membros do CECOMP-UFMG e do AT de Comportamento Político da ABCP, aos quais o autor é bastante grato. Agradecimentos especiais a Mário Fuks e Eduardo Tamaki.

SOBRE O AUTOR

Gustavo César M. Ribeiro: Professor Adjunto da Universidade Federal do Pará – Faculdade de Ciências Sociais e Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Doutor em Ciências Sociais (UFRN). Realizou estágio pós-doutoral no PPGCP-UFMG. Líder do CPOLS – Grupo de Estudos Comportamento Político e Sociedade.

REFERÊNCIAS

1. ACEVEDO-PARDO, Julián. Labor informality and economic political accountability of Executive incumbents in Latin America. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, v. 10, n. 1, p. 105–128, mar. 2021. DOI: <https://doi.org/10.14201/rlop.25920>
2. ALFORD, Robert. Class voting in the Anglo-American political systems. In: LIPSET, Seymour; ROKKAN, Stein (Eds.). *Party Systems and Voter Alignments*. New York: Free Press, 1967. p. 67–95.
3. BERELSON, Bernard; LAZARSFELD, Paul; MCPHEE, William. *Voting: a study of opinion formation in a presidential campaign*. Chicago: University of Chicago Press, 1954.
4. BOHN, Simone R. Contexto político-eleitoral, minorias religiosas e voto em pleitos presidenciais (2002–2006). *Opinião Pública*, v. 13, n. 2, p. 366–387, nov. 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762007000200006>
5. BREEN, Richard. Foundations of a neo-weberian class analysis. In: WRIGHT, Erik O. (Ed.). *Approaches to class analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 31–50.
6. CANÊDO-PINHEIRO, Maurício. Bolsa Família ou desempenho da economia? Determinantes da reeleição de Lula em 2006. *Economia Aplicada*, v. 19, n. 1, p. 31–61, dez. 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/1413-8050/ea100264>
7. ERIKSON, Robert; GOLDTHORPE, John; PORTOCARERO, Lucienne. Intergenerational class mobility in three Western European societies: England, France and Sweden. *The British Journal of Sociology*, v. 30, n. 4, p. 415–441, dez. 1979. DOI: <https://doi.org/10.2307/589632>
8. EVANS, Geoffrey. The continued significance of class voting. *Annual Review of Political Science*, v. 3, p. 401–417, jun. 2000. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.3.1.401>

9. EVANS, Geoffrey (Org.). *The end of class politics? Class voting in a comparative context*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
10. EVANS, Geoffrey; TILLEY, James. *The new politics of class: the political exclusion of the British working class*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
11. FERES JUNIOR, João; SASSARA, Luna. Corrupção, escândalos e a cobertura midiática da política. *Novos estudos CEBRAP*, v. 35, n. 2, p. 205-225, jul. 2016. DOI: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201600020011>
12. GOLDTHORPE, John. *On sociology: numbers, narratives and the integration of research and theory*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
13. HEATH, Oliver. Explaining the rise of class politics in Venezuela. *Bulletin of Latin American Research*, v. 28, p. 185-203, abr. 2009. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/27734138>. Acesso em: 29 mar. 2024.
14. HOLZHACKER, Denilde Oliveira; BALBACHEVSKY, Elizabeth. Classe, ideologia e política: uma interpretação dos resultados das eleições 2002 e 2006. *Opinião Pública*, v. 13, n. 2, p. 283-306, nov. 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762007000200003>
15. IYENGAR, Shanto et al. The origins and consequences of affective polarization in the United States. *Annual Review of Political Science*, v. 22, n. 1, p. 129-146, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051117-073034>
16. IYENGAR, Shanto; SOOD, Gaurav; LELKES, Yphtach. Affect, not ideology: a social identity perspective on polarization. *Public Opinion Quarterly*, v. 76, n. 3, p. 405-431, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1093/poq/nfs038>
17. LACHAT, Romain. *Measuring cleavage strength*. Montreal: University of Montreal, 2007.
18. LANGSAETHER, Peter Egge. Class voting and the differential role of political values: evidence from 12 West-European countries. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, v. 29, n. 1, p. 125-142, jan. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1080/17457289.2018.1464015>
19. LATINOBARÓMETRO. Banco de Dados. 1995-2023. Disponível em: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>. Acesso em: 01 mar. 2021.
20. LIMONGI, Fernando; GUARNIERI, Fernando. Competição partidária e voto nas eleições presidenciais no Brasil. *Opinião Pública*, v. 21, n. 1, p. 60-86, 2015. DOI: <https://doi.org/10.1590/1807-019121160>
21. LIPSET, Seymour. Democracy and working-class authoritarianism. *American Sociological Review*, v. 24, n. 4, p. 482-501, ago. 1959. DOI: <https://doi.org/10.2307/2089536>
22. LIPSET, Seymour; ROKKAN, Stein. Cleavage structures, party systems, and voter alignments: an introduction. In: LIPSET, Seymour; ROKKAN, Stein (Eds.). *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. Toronto: The Free Press, 1967. p. 1-64.
23. LUPU, Noam. Who votes for Chavismo? Class voting in Hugo Chávez's Venezuela. *Latin American Research Review*, v. 45, n. 1, p. 7-32, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1353/lar.0.0083>
24. MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano; SOMMA, Nicolás. The left and the mobilization of class voting in Latin America. In: CARLIN, Ryan; SINGER, Matthew; ZECHMEISTER, Elizabeth. *The Latin American voter: pursuing representation and accountability in challenging contexts*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2015. p. 69-98.
25. MANZA, Jeff; HOUT, Michael; BROOKS, Clem. Class voting in capitalist democracies since World War II: dealignment, realignment, or trendless fluctuation? *Annual Review of Sociology*, v. 21, p. 137-162, 1995. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2083407>. Acesso em: 29 mar. 2024.
26. MUNDIM, Pedro Santos. Os impactos dos efeitos de priming na popularidade presidencial: o caso do segundo mandato de Lula. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, v. 8, n. 9, p. 31-61, 2019. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/950/o/RLOP_8_2_2019_Mundim.pdf. Acesso em: 02 abr. 2024.

27. NICOLAU, Jairo; PEIXOTO, Vitor. Uma disputa em três tempos: uma análise das bases municipais das eleições presidenciais de 2006. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31., 2007, Caxambu, MG. Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu, 2007.
28. OLIVEIRA, Adriano. O lulismo e suas manifestações no eleitorado. *Revista Debates*, v. 5, n. 1, p. 115-138, jan.-jun. 2011. DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.20412>
29. PRZEWORSKI, Adam. *Capitalism and social democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
30. PRZEWORSKI, Adam; SPRAGUE, John. *Paper stones: a history of electoral socialism*. Chicago: The University of Chicago Press, 1986.
31. RENNÓ, Lúcio; CABELLO, Andrea. As bases do lulismo: a volta do personalismo, realinhamento ideológico ou não alinhamento? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 25, n. 74, p. 39-60, jun. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092010000300003>
32. RENNÓ, Lúcio; TURGEON, Mathieu. A psicologia política das classes sociais no Brasil: atributos das atitudes políticas por estratificação e mobilidade social. *Dados*, v. 59, n. 1, p. 11-51, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/00115258201670>
33. RIBEIRO, Antonio Carlos; CARVALHARES, Flávio. Estratificação e mobilidade social no Brasil: uma revisão da literatura na sociologia de 2002 a 2018. In: CAMPOS, Luiz Augusto; CHAGURI, Mariana; FLEURY, Lorena. *Ciências sociais hoje: sociologia*. São Paulo: Zeppelini Publishers, 2020. p. 17-61.
34. RIBEIRO, Antonio Carlos; ISRAEL, Vinícius Pinheiro. Voto assimétrico, classes e mobilidade social no Brasil. *Tempo Social*, v. 28, n. 2, p. 105-130, ago. 2016. DOI: <https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2016.110049>
35. RIBEIRO, Gustavo César Macêdo. *Classes sociais e eleições presidenciais no Brasil contemporâneo*. 2014. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.
36. RICCI, Rudá. Lulismo: três discursos e um estilo. *Lutas Sociais*, n. 15/16, p. 171-183, jan./jun. 2006. DOI: <https://doi.org/10.23925/ls.v0i15/16.18849>
37. RUEDA, David. Insider-outsider politics in industrialized democracies: the challenge to social democratic parties. *American Political Science Review*, v. 99, n. 1, p. 61-74, fev. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1017/S000305540505149X>
38. SANTOS, José. Comprehending the class structure specificity in Brazil. *South African Review of Sociology*, v. 41, n. 3, p. 24-44, out. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1080/21528586.2010.516119>
39. SANTOS, José. Posições de classe destituídas no Brasil. In: SOUZA, Jessé. *A ralé brasileira: quem é e como vive*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2009. p. 463-478.
40. SARTORI, Giovanni. From the sociology of politics to political sociology. *Government and Opposition*, v. 4, n. 2, p. 195-214, abr. 1969. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.1969.tb00173.x>
41. SCALON, Celi; SALATA, André. Uma nova classe média no Brasil da última década? O debate a partir da perspectiva sociológica. *Sociedade e Estado*, v. 27, n. 2, p. 387-407, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922012000200009>
42. SINGER, André. *O Lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
43. SINGER, André. Quatro notas sobre as classes sociais nos dez anos do lulismo. *Psicologia USP*, v. 26, n. 1, p. 7-14, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-6564D20140012>
44. SINGER, André. *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
45. SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos estudos*, n. 85, p. 83-102, nov. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002009000300004>

46. SINGER, Paul. Dominação e desigualdade: estrutura de classe e repartição da renda no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
47. SOARES, Gláucio. The Brazilian political system: new parties and old cleavages. *Luso-Brazilian Review*, v. 19, n. 1, p. 39-66, 1982. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3513472>. Acesso em: 03 abr. 2024.
48. SOARES, Gláucio; VALLE SILVA, Nelson. Urbanization, race and class in Brazilian politics. *Latin-American Research Review*, v. 22, n. 2, p. 155-176, 1987. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0023879100022081>
49. SOARES, Gláucio; TERRON, Sônia. As bases eleitorais de Lula e do PT: do distanciamento ao divórcio. *Opinião Pública*, v. 16, n. 2, p. 310-337, nov. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762010000200002>
50. SOARES, Gláucio; TERRON, Sônia. Dois Lulas: a geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial). *Opinião Pública*, v. 14, n. 2, p. 269-301, nov. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000200001>
51. ZINGHER, Joshua. On the measurement of social class and its role in shaping white vote choice in the 2016 U.S. presidential election. *Electoral Studies*, v. 64, p. 1-7, abr. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2020.102119>
52. WEAKLIEM, David L.; ADAMS, Julia. What do we mean by “class politics”? *Politics & Society*, v. 39, n. 4, p. 475-495, dez. 2011. Disponível em: <https://sociology.yale.edu/publications/what-do-we-mean-class-politics>. Acesso em: 03 abr. 2024.
53. WRIGHT, Erik O. *Class counts: comparative studies in class analysis*. Student edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
54. WRIGHT, Erik O. *Classes*. Londres: Verso, 1985.
55. ZUCCO JUNIOR, César. When payouts pay off: conditional cash transfers and voting behavior in Brazil 2002-10. *American Journal of Political Science*, v. 57, p. 810-822, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1111/ajps.12026>
56. ZUCCO JUNIOR, César; SAMUELS, David. Lulismo, Petismo, and the future of Brazilian Politics. *Journal of Politics in Latin America*, v. 6, n. 3, p. 129-158, 2014. Disponível em: <https://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/download/796/796-826-1-PB.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2024.

Submissão em 14 de abril de 2023.

Aceito em 08 de novembro de 2023.



APÊNDICE METODOLÓGICO

Variável / Questão Original	Códigos Latinobarómetro (2010)	Categorias / Escala (Originais)	Categorias / Escala (Recodificadas)
Avaliação Lula	P80ST_4	0 (Muito Má) – 10 (Muito Boa)	–
Qual sua situação ocupacional atual? Qual sua situação ocupacional atual? (Chefes de Família)	S16a(2010) S24a(2010)	(1) Independente/Conta Própria (2) Assalariado em emp. Pública (3) Assalariado em emp. Privada (4) Atualmente não trabalha (5) Aposentado / Pensionista (6) Responsável pelo cuidado da casa (7) Estudante	Classes Médias Classe Trabalhadora Subproletariado
Que tipo de trabalho você faz? Que tipo de trabalho você faz? (Aposentados) Que tipo de trabalho você faz? (Chefes de Família)	S17(2010) S16b(2010) S25(2010)	(1) Profissional Independente (2) Dono de Negócio (3) Agricultor / Pescador (4) Trabalhador por Conta Própria / Ambulante (5) Profissional Assalariado (6) Alto Executivo (7) Executivo de Mando Médio (8) Outro Empregado	
Sexo	S7(2010)	Masc; Fem	Masc (0); Fem (1)
Região	reg(2005–2010)	Norte; Nordeste; Sul; Sudeste; Centro-Oeste	Outras (0); Nordeste (1)
Religião	S9(2010)	–	Católicos (1); Evangélicos (2); Outras (3)
Idade	Edad (2005–2010)	–	–
Raça	S20(2010)	(1) Asiático (2) Negro (3) Indígena (4) Mestiço (5) Mulato (6) Branco (7) Outra raça	Outras (0); Branca(1)
Partido ao qual se sente mais próximo (2010)	P32N_A	(301) PT	Outros(0); PT (1)
Quantidade de dias nos quais busca informação política pela TV	P78ST/N	–	–

ARTIGOS LIVRES

POLÍTICAS DE MEMÓRIA E GOVERNOS DE DIREITA NO CONE SUL: UM PANORAMA SOBRE OS GOVERNOS MACRI, PIÑERA, BOLSONARO E LACALLE POU

*POLITICS OF MEMORY AND RIGHT-WING
GOVERNMENTS IN THE SOUTHERN
CONE: AN OVERVIEW OF THE MACRI,
PIÑERA, BOLSONARO AND LACALLE POU
GOVERNMENTS*

Agustina Martiarena * 

Filipe Botelho Soares Dutra Fernandes ** 

Rafael Alexandre Silveira *** 

Carlos Artur Gallo **** 

* Universidade Federal de São Carlos, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, São Carlos, SP, Brasil.

E-mail: agustinamartiarena@estudante.ufscar.br.

** Universidade Federal de São Carlos, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, São Carlos, SP, Brasil.

E-mail: filipebsdf@yahoo.com.br.

*** Universidade Federal de Pelotas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Pelotas, RS, Brasil.

E-mail: rasilveirinha@gmail.com.

**** Universidade Federal de Pelotas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Pelotas, RS, Brasil.

E-mail: galloadv@gmail.com

RESUMO

Este artigo analisa o impacto que a eleição de governos/governantes de direita e/ou de extrema direita teve nas políticas de memória que vinham sendo executadas nas últimas décadas na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai. Para tanto, são analisados acontecimentos ocorridos durante os governos de Macri, Piñera, Bolsonaro e Lacalle Pou. O artigo identifica como esses governos lidaram com o tema, dificultando ou não a implementação de medidas de reparação às vítimas. Foi possível observar que a existência de governos mais alinhados à direita repercutiu negativamente na continuidade das políticas de memória nesses países.

Palavras-chave: Cone Sul; Governos de Direita; Políticas de Memória.

ABSTRACT

This article analyzes the impact that the election of right-wing and/or far-right governments/rulers had on memory policies that had been implemented in recent decades in Argentina, Brazil, Chile and Uruguay. For that, events that occurred during the governments of Macri, Piñera, Bolsonaro and Lacalle Pou are analyzed. The article identifies how these governments dealt with the issue, making it difficult or not to implement reparation measures for the victims. It was possible to observe that the existence of governments more aligned to the right had a negative impact on the continuity of politics of memory in these countries.

Keywords: Southern Cone; Right-Wing Governments; Politics of Memory.

INTRODUÇÃO

Durante a Guerra Fria, os países do Cone Sul – Brasil (1964–1985), Uruguai (1973–1985), Chile (1973–1990) e Argentina (1976–1983) – viveram sob ditaduras civis-militares alinhadas aos preceitos da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), deixando como legado um conjunto de massivas violações aos direitos humanos (ACUÑA e SMULOVITZ, 2006; COMBLIN, 1978; MARTINS, 1988; MOTTA, 2002; NOVARO e PALERMO, 2003; PADRÓS, 2008, 2013). No contexto denominado por Samuel P. Huntington (1994) de terceira onda de democratização¹, esses países, que tiveram suas estruturas de poder ocupadas pelas Forças Armadas mediante golpes de Estado articulados com segmentos civis dessas sociedades, se liberalizaram, realizando processos de transição à democracia que foram finalizados até o início da década de 1990, quando a ditadura chilena chegou ao fim.

Os processos de transição no Cone Sul foram marcados por particularidades intimamente relacionadas à conjuntura interna de cada país, sendo bastante extensa a literatura especializada que se dedicou ao estudo detalhado sobre a forma como cada contexto transitou da ditadura para a (nova) democracia². Embora existam diferenças a respeito do que caracterizou tais processos transicionais, há algo que aproxima os quatro casos mencionados: a forma como se lida, no novo cenário político, com o saldo da repressão praticada durante as mencionadas ditaduras. O estabelecimento de medidas visando reparar as vítimas, preservar/resgatar a memória sobre o período de exceção e viabilizar o julgamento das violações ocorridas passou a receber menos atenção do que recebia há poucos anos.

Considerando o que foi exposto, este artigo tem o objetivo de analisar o impacto que a eleição de governos/governantes de direita e/ou de extrema direita, nos países do Cone Sul, teve nas políticas de memória que vinham sendo executadas nas últimas décadas. Denominadas de políticas de memória, essas medidas abrangem quaisquer políticas públicas que sejam criadas e implementadas pelo Estado (seja em âmbito nacional, estadual ou municipal) para estabelecer mecanismos com vistas à recuperação e preservação da memória de um passado recente, marcado por reiteradas violações aos direitos humanos, e, sobretudo, para a reparação às vítimas dos crimes cometidos em nome de um regime autoritário (SOLÍS DELGADILLO, 2015; VINYES, 2020). Políticas de memória podem ser realizadas mediante a criação de comissões da verdade, de comissões para reparação às vítimas e/ou seus familiares,

¹ Conforme o argumento desenvolvido por Huntington em sua obra, a democracia avançou mundialmente a partir do século XIX, num movimento de ondas de democratização. Para cada onda de expansão, houve uma onda reversa. A primeira onda ocorreu ao longo do século XIX e se esgotou no início do século XX, quando começam a surgir regimes autoritários ou totalitários na Europa e na América Latina. A segunda onda, mais curta, se deu do fim da 2ª Guerra Mundial, em 1945, até a década de 1960, tendo sido sucedida por uma onda reversa marcada pela Guerra Fria, conjuntura na qual diversos golpes de Estado ocorreram em países da América Latina. A terceira onda, por sua vez, iniciou com a eclosão da Revolução dos Cravos, que em 25 de abril de 1974 deu fim à ditadura em Portugal, e se estendeu do sul da Europa para a América Latina, o Leste Europeu, a África e a Ásia entre as décadas de 1970 e 1990, quando diversos países desses continentes se democratizaram.

² A grande quantidade de processos de mudança de regime político iniciados após a Revolução dos Cravos serviu como base empírica para a realização de uma pesquisa – o projeto Transições do regime autoritário – que foi coordenada, entre outros, pelo cientista político argentino Guillermo O'Donnell. O projeto tentou identificar, nas conjunturas incertas das transições que estavam em curso, padrões para a comparação dos processos transicionais em andamento, constituindo, assim, uma agenda de pesquisas que ficou conhecida como transitologia.

de museus e lugares de memória, assim como pela criação de mecanismos que permitam levar a julgamento os envolvidos nas violações perpetradas.

No que se refere ao Cone Sul, é fato que os países aqui mencionados implementaram políticas de memória nas últimas décadas. Todavia, estas variaram em uma série de fatores. Argentina e Chile, por exemplo, criaram comissões da verdade logo após o fim de suas ditaduras, em 1983 e 1990, respectivamente; a comissão uruguaia foi criada no ano 2000; já o Brasil foi o país que levou mais tempo para fazê-lo, estabelecendo-a em 2011. No que tange à demanda por justiça, após o final das ditaduras, foram criadas políticas visando à reparação das vítimas, sendo que o Brasil é o país com mais obstáculos à judicialização dos crimes cometidos por agentes da repressão³ (GALLO, 2017, 2018).

Juan Mario Solís Delgadillo (2015), em seu estudo sobre as medidas de memória, verdade e justiça que foram estabelecidas nos contextos argentino e chileno após o fim das ditaduras, identifica uma série de variáveis que, direta ou indiretamente, podem impactar na construção de políticas desse tipo, favorecendo a sua implementação ou inviabilizando a sua existência. Entre essas variáveis, o autor menciona o peso que a posição ideológica de um governo e/ou de um governante possui, repercutindo nessa agenda específica. Nesse sentido, Solís Delgadillo (2015) sustenta que governos e/ou governantes cujos perfis ideológicos se situam à direita seriam menos favoráveis ao tema da reparação às vítimas da ditadura e ao resgate da memória histórica.

Em outros momentos, a existência de um governo/governante mais alinhado à direita não parece ter sido uma variável que tenha impactado negativamente no estabelecimento ou na continuidade das políticas de memória. O mesmo não parece ser observado diante da conjuntura política recente da região do Cone Sul, a partir da qual, desde 2015, quando se deu a eleição de Mauricio Macri na Argentina, os países da região foram, um a um, elegendo e sendo governados por presidentes posicionados mais à direita do espectro político⁴. Em 2018, o Chile passou a ser governado (pela segunda vez) por Sebastián Piñera; em 2019, o Brasil passou a ser governado por Jair Bolsonaro⁵; e em 2020, o Uruguai, por Luis Alberto Lacalle Pou⁶.

O início de um governo mais alinhado à direita representou rupturas no âmbito dessas medidas? Como isso se deu em cada um dos países da região? Comparado aos demais

³ Sobre os diferentes padrões de judicialização dos crimes das ditaduras, ver Gallo (2022).

⁴ Nos últimos anos, pesquisadores têm denominado de onda conservadora ou onda azul o período que vai aproximadamente de 2010 até 2020, abrangendo a eleição de diversos governos/governantes conservadores e/ou de direita na América Latina (BRATILIERE e VIANA, 2018; GONÇALVES, 2023). A ideia de onda conservadora surge para fazer oposição ao fenômeno que havia sido denominado de onda rosa ou onda progressista, terminologia utilizada para fazer menção ao período em que muitos países da região foram governados por políticos de esquerda e/ou progressistas, a partir do fim da década de 1990 e ao longo da primeira década dos anos 2000 (SANTOS, 2019; SILVA, 2018).

⁵ Para abordar o caso brasileiro, é necessário, certamente, observar o período que antecede as eleições presidenciais de 2018 no país. Conforme será analisado na seção destinada ao contexto brasileiro, os impactos da gestão de Bolsonaro nas políticas de memória representam a continuidade de uma ruptura que começa a ser realizada pelo Governo Temer (2016-2018), iniciado após o golpe parlamentar que afastou do cargo a presidenta Dilma Rousseff.

⁶ Ainda que o governo Lacalle Pou não tenha sido finalizado, uma vez que o encerramento do seu mandato está previsto para março de 2025, isso não impede que se faça um panorama sobre seu impacto, entre 2020 e 2023, no que se refere ao tema das políticas de memória no Uruguai.

países, houve maiores retrocessos no caso brasileiro, onde foi eleito um governante de extrema direita para o cargo de presidente da República?

Neste artigo, realiza-se uma primeira aproximação com foco nesse tema específico, buscando mapear eventuais impactos da ascensão de governos de direita no âmbito das políticas de memória que foram criadas no Cone Sul. Em termos metodológicos, a pesquisa que embasa a análise aqui realizada foi executada: 1) mediante coleta e sistematização de dados oficiais publicados sobre as medidas existentes nos países do Cone Sul, assim como 2) através de pesquisa em fontes jornalísticas, divulgando fatos relacionados ao tema objeto deste estudo.

No que se refere à estrutura da exposição, o artigo está organizado em quatro seções. Nas seções, é feito um panorama sobre a relação políticas de memória x governos de direita. A exposição segue a ordem cronológica dos governantes eleitos/empossados na Presidência dos países selecionados para a análise: Argentina, com o governo Macri (2015–2019); Chile, com o governo Piñera (2018–2022); Brasil, com o governo Bolsonaro (2019–2022); Uruguai, com o governo Lacalle Pou (2020–presente). Encerram a exposição as considerações finais.

“SÃO 30 MIL?” – A MEMÓRIA DA DITADURA E AS POLÍTICAS DE MEMÓRIA ARGENTINAS SOB O GOVERNO MACRI

A chegada de Mauricio Macri à Presidência da nação argentina, em dezembro de 2015, representou uma ruptura na forma como o Executivo nacional passou a lidar com as demandas das vítimas da ditadura, com as políticas de memória e, em última análise, com a memória sobre a ditadura como um todo. Isto porque, entre 2003 e 2015, período que antecedeu a vitória da coalizão de centro-direita Cambiemos⁷, e no qual a Argentina foi governada pelos Kirchner⁸, houve uma aproximação do governo da nação com movimentos de vítimas da ditadura e organismos de defesa dos direitos humanos, tendo sido fortalecidas as políticas de memória (CALADO, 2014; GALLO, 2018).

Podemos observar os impactos do macrismo sob três aspectos, que se referem: 1) ao modo como o governo e seus agentes se manifestaram publicamente sobre o tema da ditadura; 2) ao modo como o governo e seus agentes se relacionaram com movimentos de vítimas e organismos de direitos humanos no país, fomentando políticas de memória; 3) à dimensão judicial e aos julgamentos dos crimes cometidos durante a ditadura.

⁷ A coalizão Cambiemos foi formada, em 2015, por partidos políticos da direita e centro-direita argentina que tinham como objetivo derrotar o kirchnerismo nas eleições presidenciais a serem realizada naquele ano. A coalizão esteve formada (e encabeçada) pelo Propuesta Republicana (PRO), partido político criado e presidido por Mauricio Macri, com o apoio, entre outras forças políticas alinhadas mais à direita, da Unión Cívica Radical (UCR) e Coalición Cívica Afirmación para una República Igualitaria – ARI (CC-ARI). O Cambiemos reuniu liberais, conservadores e neoliberais na eleição que deu a vitória a Macri.

⁸ A Argentina foi presidida pelos Kirchner, que governaram e foram eleitos através da coalizão de centro-esquerda-progressista Frente para la Victoria, primeiro sob a gestão de Néstor Kirchner (2003–2007), e, na sequência, de Cristina Fernández de Kirchner (2007–2015), que foi reeleita para o cargo em 2011. Durante todo esse período, houve uma forte aproximação entre os governos dos Kirchner com movimentos sociais como as Madres e Abuelas de Plaza de Mayo, entre outros grupos de defesa dos direitos humanos.

Um fato visível desde os primeiros momentos do governo Macri e que marcaria todo o seu mandato, foi o seu afastamento dos movimentos de vítimas e organismos de direitos humanos. Crítico aos movimentos sociais articulados em torno da defesa dos direitos humanos desde antes da sua chegada ao poder, Macri havia dito, em entrevista realizada no final de 2014, antes de se tornar oficialmente candidato à Presidência, que existia um curro (espécie de grupo de aproveitadores) dos direitos humanos no país (BULLENTINI, 2019; STEFANO, 2020).

Já investido no cargo de presidente, Macri voltaria a realizar falas polêmicas sobre direitos humanos e sobre a ditadura. Em 2016, por exemplo, fez uso da expressão “Guerra Suja” para se referir aos crimes cometidos pelo regime autoritário argentino, expressão essa que é amplamente criticada há décadas por pressupor a existência de um conflito entre dois lados que possuíam capacidade de articulação e ação equiparáveis. Não bastasse o uso da expressão, “consideró ‘legítimos’ los reclamos de familiares de ‘víctimas de la guerrilla’, quienes llaman ‘presos políticos’ a los represores procesados y condenados por violaciones a los derechos humanos” (BULLENTINI, 2019).

Numa das falas que marcaram o pensamento hegemônico de sua gestão em relação ao tema, o presidente questionou publicamente o número de pessoas desaparecidas na ditadura (GINZBURG, 2016). Desde a década de 1980, quando foi publicado o Relatório Nunca Más, produzido pela Comissão Nacional sobre o Desaparecimento de Pessoas (Conadep), se estabeleceu um consenso relativo à estimativa de que em torno de 30 mil pessoas foram desaparecidas pela ditadura.

Esse questionamento por parte de Macri repercutiu imediatamente. Em primeiro lugar, nas redes sociais, fazendo com que milhares de pessoas públicas e páginas institucionais de organismos de defesa dos direitos humanos fizessem uso da hashtag #son30mil para demarcar sua crítica à fala do presidente. Posteriormente, nos atos organizados na passagem dos 41 anos do golpe de Estado, em 26 de março de 2017, milhares de pessoas ocuparam as ruas de Buenos Aires, rumo à Praça de Maio, e repudiaram as falas negacionistas que ganharam fôlego sob o novo governo (DANDAN, 2017).

Falas com tom negacionista ou, pelo menos, relativizando fatos do período ditatorial não se restringiram ao presidente, mas também foram realizadas por outras figuras ligadas ao governo (DE DOMINICIS, SORDO e VERDILE, 2019; STEFANO, 2020). Ainda em 2016, Darío Lopérfido, à época ministro da Cultura da cidade de Buenos Aires, diretor do Teatro Colón e político vinculado ao Cambiemos e ao governo Macri, também questionou o número de desaparecidos no país. Em 2017, depois de ter renunciado ao cargo após pressão popular criticando suas falas, em uma nova entrevista, Lopérfido voltou a questionar a cifra de pessoas desaparecidas pela repressão e afirmou que o kirchnerismo distorceu a história referente aos anos 1970 (LOPÉRFIDO, 2017).

Em consequência direta das falas emitidas pelo presidente e outras figuras do seu governo, houve um afastamento de movimentos que, entre 2003 e 2015, foram amplamente respaldados pelos governos Kirchner e, ao mesmo tempo, compuseram sua base de apoio. É o caso das Madres e das Abuelas de Plaza de Mayo, apenas para

mentonar dois dos principais movimentos sociais surgidos durante a ditadura para reivindicar memória, verdade e justiça.

Se é fato que houve um afastamento e tensionamento com setores antes ligados ao kirchnerismo, ocorreu, por outro lado, uma aproximação, até então inédita, com os setores que defendem que agentes da repressão da ditadura condenados por seus crimes são presos políticos e se posicionam abertamente contrários aos julgamentos por crimes de lesa-humanidade que vinham sendo realizados desde o início dos anos 2000 (DE DOMINICIS, SORDO e VERDILE, 2019). Em 2016, para dar um exemplo, Claudio Avruj, secretário de Direitos Humanos e Pluralismo Cultural durante o governo Macri, recebeu representantes de uma associação que postula a ideia de que grupos de oposição à ditadura devem ser considerados terroristas.

Outro aspecto que precisa ser destacado é o fato de que o Governo Macri iniciou uma espécie de operação limpeza em agências estatais entre o final de 2015 e os primeiros meses de 2016:

El gobierno de Cambiemos comenzó su mandato con una ola de despidos en diversas agencias estatales. Entre ellas, se encuentran **aquellos sectores que trabajaban hasta el 2015 en políticas públicas que fortalecían el proceso de Memoria, Verdad y Justicia, principalmente, la Secretaría de Derechos Humanos de Nación y el Ministerio de Justicia y DD.HH, pero también los Ministerios de Defensa y Seguridad**. La ejecución de despidos masivos, la eliminación de programas específicos y la anulación del rol del Estado como querellante en los juicios de lesa humanidad fueron algunas de las situaciones que comenzaron a desgastar las políticas de memoria y a debilitar todo un proceso en el que el Estado volvió a desaparecer. (DE DOMINICIS, SORDO e VERDILE, 2019, grifos do original).

Cortes generalizados de orçamento também marcaram a gestão macrista no poder. A falta de verbas inviabilizou, entre outras medidas, a manutenção de páginas institucionais que realizavam o registro e divulgação de dados sobre os julgamentos que estavam sendo realizados no país, assim como a manutenção de arquivos, lugares de memória e espaços culturais voltados à memória das vítimas da ditadura (DE DOMINICIS, SORDO e VERDILE, 2019).

Quanto aos julgamentos pelos crimes cometidos durante a ditadura argentina, é importante observar que, a priori, uma mudança de governo não deveria repercutir na forma como as instituições judiciais lidam com determinados temas. A realidade, contudo, é diferente. Sobre o período compreendido entre 2015 e 2019, pode-se mencionar como saldo negativo:

Además de las declaraciones, hubo hechos concretos: [...] abandono del impulso para investigar, juzgar y condenar la pata civil de la última dictadura – cerraron espacios de investigación como el que funcionaba en el Banco Central y desfinanciaron al Programa Verdad y Justicia, desactivaron las acusaciones en la causa Papel Prensa –, la redefinición del Centro Ulloa, de acompañamiento a testigos de los juicios, la remoción de querellas en varios de esos debates, el vaciamiento del Centro Cultural Haroldo Conti. (BULLENTINI, 2019).

Pontos cruciais no tocante à punição dos crimes cometidos pela repressão no país foram as discussões em torno da decisão que ficou conhecida como o 2x1 e o caso Etchecolatz (DE DOMINICIS, SORDO e VERDILE, 2019). Em maio de 2017, a Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) decidiu que seria aplicado aos condenados por crimes de lesa-humanidade o benefício do 2x1, que permite que cada dia de prisão preventiva seja computado duplamente para o cálculo do cumprimento da pena definitiva. O segundo dos fatos mencionados, por sua vez, se refere à polêmica em torno do benefício da prisão domiciliar, concedido em dezembro de 2017 para Miguel Etchecolatz, um dos mais conhecidos agentes da repressão argentina.

A organização de uma manifestação massiva de movimentos de direitos humanos em todo o país foi essencial para o recuo na decisão do 2x1 e, posteriormente, a edição de uma lei prevendo a sua não aplicação aos crimes de lesa-humanidade. Em março de 2018 a prisão domiciliar de Etchecolatz foi revogada e ele retornou à prisão comum, onde faleceu em julho de 2022, cumprindo pena de prisão perpétua pelos crimes cometidos entre 1976 e 1983.

Considerando esse panorama sobre o período, parece visível que, se as políticas de memória não retrocederam mais entre 2015 e 2019, isso se deve à combinação de dois fatores alheios à vontade política de Macri e seus agentes: 1) por um lado, devido à alta capacidade que os movimentos sociais argentinos possuem de articular suas mobilizações, ocupando as ruas e fazendo ressoar suas demandas perante o Estado, suas instituições e seus agentes; 2) por outro lado, devido ao fato de que as políticas que foram implementadas no país, ao contrário do que ocorre em outros contextos, estão muito mais consolidadas. Apesar de recuos existentes em alguns momentos, é visível a força das medidas voltadas à construção do Nunca Mais no país desde o final da ditadura.

TENSÕES E RETROCESSOS – A MEMÓRIA DA DITADURA E AS POLÍTICAS DE MEMÓRIA CHILENAS DURANTE O GOVERNO PIÑERA

A eleição de 2017 marcou o retorno de Sebastián Piñera à Presidência da República chilena, dando fim ao segundo governo de Michelle Bachelet (2014–2018). Eleito com 54,5% dos votos, Piñera já havia presidido o país entre os anos de 2010 e 2014; em sua segunda eleição presidencial, derrotou o candidato de centro-esquerda Alejandro Guillier, da coalizão Nueva Mayoría. De perfil político conservador, empresário, economista e entusiasta do modelo econômico implementado por Pinochet, enquanto este esteve à frente do governo, o presidente Piñera foi eleito por uma coalizão de centro-direita chamada Chile Vamos (ChV)⁹, sendo o único político de direita, até os dias de hoje, a governar o país por dois mandatos.

⁹ Sebastián Piñera constitui um caso bastante incomum entre presidentes eleitos, uma vez que, desde 2010, quando presidiu o Chile pela primeira vez, encontra-se como um político independente, isto é, sem vínculo político-partidário. Embora tenha sido filiado por muitos anos à Renovación Nacional (RN), partido conservador e de direita fundado em 1987, e, inclusive, tenha sido eleito pela legenda nas eleições presidenciais de 2009, Piñera, por uma determinação do regimento partidário, precisava desligar-se do partido para assumir a Presidência. Uma vez desfiliado, Piñera se manteve assim desde então. O fato de não

Com sua nova gestão, iniciada em março de 2018, a vitória eleitoral resultou em poucos avanços no tocante às políticas por memória, verdade e justiça, além de restringir severamente conquistas no plano dos direitos humanos. O que se verificou, ao contrário, foi o aprofundamento de medidas autoritárias e de ações refratárias aos direitos das vítimas da ditadura e de seus familiares.

O primeiro momento do governo, em 2018, significou a abdicação, por parte do Estado, de suas obrigações políticas e legais em relação aos indivíduos que sobreviveram à violência perpetrada durante a ditadura de Pinochet. Tanto aquelas pessoas que já haviam sido reconhecidas como vítimas como as que vieram a ser reconhecidas posteriormente, receberam tratamento prejudicial relativo às devidas reparações financeiras, sob o argumento de que o Estado já havia concedido justa indenização. Por essa razão, o Consejo de Defensa del Estado foi denunciado perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) pelo Comando Unitário de ex-presos políticos e familiares¹⁰.

Outro aspecto que ilustra esse cenário marcado por tensões e retrocessos em matéria e medidas relativas à memória da repressão política, foi a realização de um programa de permissões de liberdades a agentes condenados por crimes de lesa-humanidade. O objetivo foi levar a efeito o descumprimento efetivo das condenações impostas aos perpetradores de crimes durante a ditadura, através da concessão de mecanismos alternativos de cumprimento de pena e/ou indultos (COLLINS, 2020). Em julho de 2020, quando a pandemia de covid-19 encontrava-se em seu ponto elevado, Piñera, alegando razões humanitárias, concedeu indulto a Demóstenes Cárdenas, condenado a 10 anos de prisão por sequestro qualificado do militante comunista Stalin Peñazola.

Outra polêmica da gestão Piñera ficou a cargo do então ministro Mauricio Rojas, historiador de formação, que proferiu, em livro escrito no ano de 2015, as seguintes palavras sobre o Museu da Memória e dos Direitos Humanos, inaugurado em 2010 e construído em homenagem às vítimas da ditadura: “Trata-se de uma montagem cujo propósito é um uso sem vergonha e mentiroso de uma tragédia nacional”¹¹.

Rojas disse haver desvio de suas alegações e que nunca se mostrou favorável às violações ocorridas durante o regime de Pinochet. O caso suscitou mobilizações de artistas, de organizações de direitos humanos e de políticos alinhados à esquerda, levando milhares de pessoas a um evento público de desagravo. Dias depois, o presidente Piñera aceitou seu pedido de demissão, e, ao mesmo tempo em que condenou os acontecimentos da ditadura, deu a seguinte declaração: “O governo não compartilha a intenção de certos setores do país, que pretendem impor uma verdade única e que não têm nenhuma tolerância e respeito pela liberdade de expressão e opinião de todos nossos compatriotas” (CHILE..., 2018).

estar filiado a um partido não significa que não houve articulação de partidos para respaldar sua candidatura. Nesse sentido, a eleição de 2017 foi respaldada pela coalizão Chile Vamos (ChV), que reuniu, além do RN, outros partidos de direita e conservadores, como o Unión Demócrata Independiente (UDI) e o Evolución Política (Evópoli).

¹⁰ Trata-se de uma ONG, com comitês de apoio espalhados em diversos países da América Latina e da Europa, que se dedica às lutas pelas demandas de familiares das vítimas da ditadura militar no Chile.

¹¹ Matéria de Rocío Montes (2018).

Além disso, o governo imprimiu esforços para neutralizar a busca e identificação de pessoas desaparecidas, medidas que, em gestões anteriores, haviam ganhado fôlego. A falta de um plano nacional de medidas por verdade, memória e justiça reforçou a incapacidade estatal, sob o comando político de Piñera, em restabelecer os direitos das vítimas, ainda que, de maneira retórica, defendesse políticas e reparações para tal fim. O revés político manifestado no primeiro ano de seu segundo mandato promoveu uma diferença substancial na condução das políticas de memória, verdade e justiça, embora pouco tenha sido realizado ou mesmo tido sequência desde que foram instituídas, no começo dos anos de 1990, e que se aprofundaram, em alguma medida, durante os governos de esquerda.

Por sua vez, o segundo momento do governo Piñera marcou o distanciamento de recomendações aprovadas por organismos internacionais (ONU, tratados internacionais e normas cogentes) preocupados com os direitos humanos, principalmente em termos de reparações financeiras. Um fato que teve repercussões de grande proporção foram os protestos desencadeados devido à crise social, cujo estopim foi o aumento no preço das passagens de metrô no ano de 2019. Além de refrear o limitado esforço para a concretização de políticas de memória, o governo foi incapaz de conter a insatisfação generalizada relativa ao acesso à saúde da população, conjugada com as dificuldades em torno da administração do sistema de aposentadorias e as tentativas de obstaculizar os direitos de greve. A reação de Piñera foi reprimir com violência os protestos, ao acionar o estado de emergência (Ley de Seguridad del Estado) e ordenar uma série de ações contrariando normas que estabeleciam limites para o uso das forças repressivas do Estado.

Nesse contexto, ocorreram diversas detenções por supostas infrações, toques de recolher, denúncias de abusos sexuais, tortura e homicídios por parte das forças policiais. O Instituto Nacional de Direitos Humanos (INDH) registrou mais de três mil vítimas de violações a direitos humanos em meio aos encontros entre manifestantes e agentes da repressão policial. Tal cenário pode ser compreendido como um dos episódios mais dramáticos vivenciados no período democrático chileno.

No mesmo período, o governo descuidou de medidas para realizar perícias nos casos de tortura e de desaparecimentos forçados ao desestruturar as investigações nesse campo. Soma-se a isso a suspensão do Protocolo de Istambul¹², demonstrando-se a insatisfatória resposta do Estado acerca de critérios determinados pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos em relação aos direitos de memória e verdade.

Contraditoriamente, apesar da repressão e dos problemas mencionados, após a crise de 2019, o Chile viveu um período marcado pelo questionamento massivo à manutenção da Constituição de 1980, outorgada pelo regime autoritário. Piñera, nesse sentido, foi pressionado a convocar uma Assembleia Constituinte que, realizada durante os primeiros anos da pandemia, acabou levando o país a uma espécie de beco sem saída constitucional. Ficou evidente, após os protestos de 2019, que parcelas expressivas da população repudiam a manutenção da ordem constitucional imposta pela ditadura. Por outro lado, a derrota no referendo realizado

¹² Refere-se a um conjunto de diretrizes internacionais voltadas à documentação sobre torturas e suas implicações.

em 2022, já no governo Boric (que sucedeu Piñera), fez com que a carta constitucional redigida pela Assembleia fosse rejeitada pela maioria (62%) da população.

No que se refere a datas simbólicas, um momento relevante foi o dia da comemoração do golpe que levou Pinochet à Presidência. Segundo o ministro Andrés Chadwick, um dia normal. Piñera acabou acusado de negacionismo, lendo uma declaração sem aceitar perguntas da imprensa, não se referindo aos erros do passado, numa demonstração de pouca importância à data histórica. Ademais, sobre os chamados sítios de memória, não houve protocolos de proteção e nenhuma ação política para garantir a manutenção, o resguardo ou mesmo a criação desses elementos.

Em síntese, o segundo governo de Piñera caracterizou-se por: 1) uma linha oscilante entre retrocessos a determinadas medidas que haviam avançado em conjunturas políticas anteriores; 2) contradições entre declarações favoráveis às medidas de reparação e respeito aos direitos das vítimas e práticas decisórias em contrariedade a esses discursos, denotando um caráter ambíguo de sua atuação à frente da Presidência do país; 3) respostas deficitárias no tocante às determinações internacionais que se relacionam às boas práticas dos direitos humanos; 4) desincentivos à uma mudança cultural e coletiva acerca da memória histórica, social e política da ditadura.

VINTE ANOS EM SEIS – A DESARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE MEMÓRIA BRASILEIRAS SOB O GOVERNO BOLSONARO

Para analisar o impacto do governo Bolsonaro¹³ no âmbito das políticas de memória no Brasil, é preciso, inicialmente, resgatar parte dos acontecimentos que o antecederam. Diferentemente do que ocorreu nos demais países aqui analisados, o caso brasileiro foi peculiar, uma vez que um governo mais conservador e com ideais mais alinhados à direita chegou ao poder não pela via eleitoral, mas após um golpe parlamentar travestido de impeachment (LIMONGI, 2017). A deposição de Dilma Rousseff, nesse sentido, não apenas interrompeu um ciclo de políticas de cunho mais progressista (AVRITZER, 2016) como lançou as bases de uma crise que se desenrola até os dias de hoje. No que tange às políticas de memória, elas foram impactadas por tal manobra, uma vez que, a partir do governo de Michel Temer (2016–2018)¹⁴, teve início a derrocada da temática no país.

As políticas de memória começaram a avançar no Brasil durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995–1998), com a edição da Lei dos Mortos e Desaparecidos (Lei 9.140), em 1995. A partir desse momento, e ao longo de duas

¹³ Eleito em outubro de 2018, Jair Bolsonaro concorreu à Presidência da República estando filiado ao Partido Social Liberal (PSL), que posteriormente foi fundido com o Democratas (DEM), criando o União Brasil (UNIÃO). No que toca à filiação político-partidária de Bolsonaro, é importante observar que, ao longo de sua trajetória, ele foi filiado a diversos partidos políticos, todos alinhados à direita ou à centro-direita do espectro político partidário brasileiro, incluindo partidos como o DEM, que podem ser considerados herdeiros da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), partido político de sustentação à ditadura no país. Desde 2021, Bolsonaro está filiado ao Partido Liberal (PL).

¹⁴ Michel Temer é filiado, desde 1981, ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido político criado em 1980 e sucessor do partido homônimo que representava, entre 1965 e 1980, a oposição consentida contra a ditadura brasileira.

décadas, mesmo que limitadas, elas avançaram positivamente, intercalando períodos de maior desenvolvimento com outros de retração. Em 1996, como uma consequência da edição da Lei 9.140, foi criada a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP); em 2001, foi criada a Comissão de Anistia; em 2009, foi criado o Projeto Memórias Reveladas; e, entre 2012 e 2014, a Comissão Nacional da Verdade (CNV) cumpriu sem mandato.

Uma das primeiras ações do governo Temer no tocante às políticas de memória se deu em 02 de setembro de 2016, quando a composição da Comissão de Anistia foi alterada, resultando na substituição de 19 dos seus 24 membros. Assim, teve início o processo de desmonte das políticas de memória (TELES e QUINALHA, 2020). Até então, o desligamento de integrantes se dava por iniciativa própria. Novas indicações passavam por consulta à sociedade, com os escolhidos sendo pessoas com histórico na luta pelos direitos humanos.

Para além da intervenção na autonomia do órgão, chamaram atenção alguns nomes que foram indicados para compô-lo. Dentre os indicados havia um ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), nomeado pelo presidente João Figueiredo durante a ditadura, um ex-sargento do Exército que aparece em documentos do Serviço Nacional de Informações (SNI) como apoiador da ditadura e que foi investigado pela Comissão da Verdade da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, e três professores que possuíam vinculação doutrinária com Manoel Gonçalves Ferreira Filho, professor da USP e notório defensor da ditadura, por ele chamada de Revolução de 1964.

Com a nova composição, medidas contrárias ao que se praticava começaram a ser tomadas. Atos simbólicos de reparação, como o pedido de desculpa às vítimas, deixaram de ser praticados; as concessões de anistia passaram a enfrentar resistência, tendo seus procedimentos burocráticos dificultados e o número de aprovações sendo reduzido; restrições orçamentárias foram impostas e projetos bem-sucedidos, como as Clínicas do Testemunho, de suporte psicológico às vítimas, foram descontinuados. Com isso, antigos integrantes passaram a pedir seu desligamento (ÉBOLI, 2017).

Ao mesmo tempo, militares passaram a ocupar importantes cargos na estrutura do governo. Temer indicou o general Sérgio Etchegoyen como ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional (GSI); Etchegoyen foi abertamente crítico aos trabalhos da CNV. O general Joaquim Silva e Luna foi indicado Ministro da Defesa, cargo responsável pela direção das Forças Armadas e que, desde sua criação, havia sido chefiado por civis. Wagner Rosário, ex-capitão do Exército, foi indicado para chefiar a Controladoria Geral da União, cargo que também ocupou na gestão Bolsonaro.

Essa presença de militares no governo foi algo que se intensificou. Quanto maior a presença de militares em um governo, menor é a atenção dada às políticas de memória (FERNANDES, 2022). Iniciada por Temer, no governo Bolsonaro essa tendência aumentou, de modo que, se por anos a memória da ditadura foi silenciada com base na Lei de Anistia, a partir de 2016, com o desmantelamento das políticas de memória, pode-se falar em um processo de apagamento (SILVA, 2021), com a

Comissão de Anistia passando a propagar uma contranarrativa de exaltação da ditadura (CATEB et al., 2020; SILVA, 2021).

No governo Bolsonaro, o número de militares ocupando importantes cargos aumentou consideravelmente. De 2019 a 2022, 11 militares e um delegado de polícia foram indicados para chefiar ministérios, além de vários outros que foram indicados para cargos sem status ministerial. Todavia, a premissa de que quanto maior a presença de militares em um governo, menor a atenção dada às políticas de memória, parece não ter se verificado, uma vez que foi dada atenção ao assunto, mas no sentido de se negar os acontecimentos da ditadura, visando acabar com as políticas de memória e estabelecer uma contranarrativa revisionista, por meio da ocupação da CEMDP e da Comissão de Anistia (FERNANDES, 2022).

Na ofensiva de Temer, somente a Comissão de Anistia foi atacada. A CEMDP e o Memórias Reveladas continuaram com seus trabalhos. Já na ofensiva de Bolsonaro, os ataques foram direcionados às duas comissões, e o Memórias Reveladas foi relegado ao ostracismo, em um deliberado posicionamento de deixar o projeto inativo.

Para além da composição ministerial, o passado de Jair Bolsonaro já dava indícios de como a questão da memória da ditadura seria enfrentada por seu governo. Crítico da CNV e das medidas de reparações para vítimas, inúmeros foram os episódios e polêmicas em que se envolveu, enquanto deputado, atacando e diminuindo vítimas da ditadura e enaltecendo o passado repressor. Todavia, no cenário pós-2018, uma figura do governo foi essencial no processo de desarticulação que se seguiu: Damares Alves, hoje senadora pelo Distrito Federal, à época chefiando o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). Além dos atos que assinou em posição contrária ao desenvolvimento da temática, Damares, assim como Bolsonaro, se envolveu em uma série de polêmicas e deu declarações controversas, chegando a ter que voltar atrás e se retratar, como quando disse que ossos de cachorros haviam sido enviados para identificação entre os remanescentes oriundos da Vala de Perus (DAMARES..., 2019).

Enquanto ministra, Damares esteve responsável pela CEMDP e pela Comissão de Anistia. Em seu primeiro dia de governo, Bolsonaro garantiu que as duas comissões ficassem sobre a responsabilidade da ministra. A partir de então, projetos bem-sucedidos foram descontinuados sob justificativa de irregularidades, o site da Comissão de Anistia foi tirado do ar, e a ministra anunciou que auditorias seriam feitas nas reparações concedidas a perseguidos políticos (CATEB et al., 2020).

A situação piorou em março de 2019, com um novo regimento aprovado para a Comissão de Anistia que reduziu de 20 para nove o número de membros do conselho, eliminou a possibilidade de recursos no órgão e aumentou para dois o número de representantes do Ministério da Defesa, que desde o governo Temer se encontrava ocupado por militares. Na mesma ocasião, comissionários foram substituídos e quatro militares foram indicados ao órgão, além de pessoas próximas à família Bolsonaro e o autor do prefácio de um livro de Brilhante Ustra (CATEB et al., 2020).

Em abril do mesmo ano, o governo extinguiu vários colegiados da administração pública. Entre eles estava o Grupo de Trabalho Araguaia, que conduzia pesquisas na região da Guerrilha do Araguaia, o Grupo de Trabalho Perus, responsável pela identificação dos remanescentes ósseos da Vala de Perus, e a Equipe de Identificação de Mortos e Desaparecidos Políticos, todos vinculados à CEMDP. Somente o Grupo de Trabalho Perus continuou atuando, após interferência da justiça que garantiu a manutenção dos trabalhos.

Sobretudo no primeiro ano de governo, Bolsonaro e Damares, quando não emitiam documentos prejudiciais às políticas de memória, se envolviam em polêmicas sobre o tema. Em julho, Bolsonaro se envolveu em uma discussão pública com o presidente da OAB, Felipe Santa Cruz, cujo pai teve sua morte reconhecida pela CEMDP como em decorrência de ação violenta do Estado brasileiro (FERNANDES e BORGES, 2019). Na ocasião, Bolsonaro disse ter informações a respeito de como o pai de Santa Cruz havia desaparecido; após o STF lhe cobrar esclarecimentos sobre o caso, recuou e disse não saber de nada.

Em retaliação, no dia 31 de julho, quatro dos sete integrantes da CEMDP foram substituídos; entre eles, a presidente Eugênia Fávero, que dias antes havia questionado Bolsonaro sobre o caso Santa Cruz. Como justificativa para a troca de integrantes, Bolsonaro disse: “O motivo [é] que mudou o presidente, agora é o Jair Bolsonaro, de direita. Ponto final. Quando eles [governos anteriores] botavam terrorista lá, ninguém falava nada. Agora mudou o presidente” (FERNANDES e BORGES, 2019). Entre os novos integrantes, estavam mais militares e pessoas próximas a Bolsonaro e Damares.

Em dezembro, um novo regimento do MMFDH foi aprovado, e a Coordenação Geral de Direitos à Memória e à Verdade foi extinta. Em seu lugar foi criada a Coordenação Geral de Desaparecidos, sem o uso dos termos político e/ou forçado para qualificar os desaparecimentos. A situação evidencia a tentativa de se retirar a especificidade dos desaparecimentos durante a ditadura, de modo a encará-los quase que como fortuitos e que pudessem ser equiparados com quaisquer tipos de desaparecimentos. Esse é um posicionamento que deslegitima a busca por memória, verdade e justiça, uma vez que, em determinadas situações, a utilização de uma única palavra pode fazer a diferença no conforto de familiares ao saber o que se passou com entes queridos.

Em janeiro de 2020 foi a vez de a CEMDP ter um novo regimento aprovado. Nesse documento, o governo reduziu as atribuições da comissão sob a justificativa de corrigir irregularidades (BARBOSA, 2020). A emissão e ratificação de atestados de óbitos de mortos e desaparecidos políticos foi uma das alegadas irregularidades. Cabe pontuar que o que o governo via como irregularidade foi, por anos, segundo Gallo (2012), uma das principais demandas dos familiares.

Em dezembro de 2021, uma instrução normativa estabeleceu a possibilidade de revisão de anistias concedidas, sem estabelecer em quais situações isso seria possível. A instrução previu ainda que a Comissão de Anistia exerceria seus trabalhos com independência e imparcialidade, com sigilo assegurado à elucidação dos fatos. Cabe aqui pontuar que a publicidade é um dos aspectos da reparação para a justiça de

transição. Antes mesmo do fim da ditadura, o acesso a documentos já era uma das principais demandas dos familiares, de modo que é descabido pensar que um órgão criado para dar suporte à verdade, além de acesso às informações, exerça suas atividades em sigilo (FERNANDES, 2022). O regimento aprovado para a CEMDP, em 2020, e a Instrução Normativa constituem, conjuntamente, documentos facilitadores do desmonte das políticas de memória no país.

Ante tudo o que foi aqui exposto, viu-se que, em seis anos, foram desarticuladas duas décadas de políticas de memória que, longe de serem ideais, conseguiram se estruturar no sentido de dar respostas a familiares, elucidar crimes cometidos e propor algum tipo de reparação frente aos crimes da ditadura.

Se a atuação de Temer em relação à temática foi mais contida, ela abriu as portas para que o governo Bolsonaro viesse como um rolo compressor, acabando com medidas bem-sucedidas e estabelecendo outras, contrárias ao que se espera da justiça de transição. O retrocesso só não foi maior em razão da pandemia de covid-19, que fez com que, a partir de 2020, o governo mudasse sua frente de batalha, passando a combater o combate à pandemia e dando uma trégua nos ataques às políticas de memória.

MEMÓRIAS EM DISPUTA – AVANÇOS E RECUOS DAS POLÍTICAS DE MEMÓRIA URUGUAIAS SOB O GOVERNO LACALLE POU

No Uruguai, após quinze anos de governo de esquerda representados pelo partido Frente Amplio (FA)¹⁵, em 2019 as eleições nacionais foram vencidas, ainda que com uma margem pequena de vantagem, pelo advogado Luis Lacalle Pou, filho do ex-presidente Luis Alberto Lacalle (1990-1995), filiado ao Partido Nacional (PN), partido tradicional, de centro-direita, existente desde 1836. Para chegar à Presidência, Lacalle Pou se valeu de uma coalizão reunindo todas as forças de direita e alguns partidos de centro, na Coalición Multicolor, criada após o primeiro turno entre PN, Partido Colorado (PC), Cabildo Abierto (CA), Partido Independiente (PI) e Partido Ecologista Radical Intransigente (PERI)¹⁶.

Algo que marca o contexto uruguaio dos últimos anos é o fato de que setores de centro-esquerda dos tradicionais PN e PC se tornaram minoritários e a representação da esquerda ficou basicamente restrita ao FA. Simultaneamente, a direita mais conservadora perdeu sua representação nos partidos tradicionais, dando lugar à criação de um novo partido, o militarista, conservador e reacionário CA. Junto aos antigos partidos situados mais à direita do espectro político uruguaio, o CA passou a compor a base de sustentação do governo de Lacalle Pou¹⁷.

¹⁵ O Uruguai foi governado por 15 anos pelo FA, tendo como presidentes Tabaré Vázquez (2005-2010 e 2016-2020) e José “Pepe” Mujica (2010-2015).

¹⁶ Segundo os dados da Corte Eleitoral, a coalizão ganhadora obteve 1.189.313 votos enquanto o FA obteve 1.152.271 (CORTE ELECTORAL, 2019).

¹⁷ Sobre o contexto eleitoral e o papel do Cabildo Abierto no atual cenário político do país, ver Caetano, Selios e Nieto (2019) e Caetano (2022).

No que se refere às políticas de memória, é importante mencionar que elas não constituem uma agenda encampada unicamente pelo FA, mas também por alguns integrantes dos partidos tradicionais. Contudo, principalmente no PN – que atualmente ocupa a Presidência –, essa agenda foi abraçada especialmente por aqueles da ala esquerda, que, como foi mencionado, são minoria dentro do partido. Como se observa, o campo da direita reacionária procura uma releitura dos acontecimentos da ditadura e com ela o entendimento das políticas de memória, verdade e justiça.

A primeira ação institucional do governo sobre esse assunto ocorreu em maio de 2020, quando Matilde Rodríguez Larreta foi nomeada diretora da Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente. Ela, além de ser uma reconhecida figura nacionalista, opositora à ditadura e ativa nas políticas de transição, é viúva de Hector Gutiérrez Ruiz, ex-dirigente do PN, assassinado junto do frenteamplista Zelmar Michelini, em Buenos Aires, em 1976, numa ação da Operação Condor.

Apesar de ter sido nomeada uma figura com credenciais adequadas, o fato é que a agenda das políticas de memória sob o governo de Lacalle Pou tem sido conduzida entre avanços e recuos. No caso dos avanços, fica evidente que são muito mais desdobramentos de situações que antecedem o governo atual do que, propriamente, algo por ele impulsionado.

Após avanços, especialmente em matéria de reparação econômica e social às vítimas da ditadura, assim como através da realização de alguns julgamentos de militares e agentes policiais envolvidos com a repressão política, ocorre que o foco do tema passou a ser pautado pela direita desde o contexto das eleições de 2019 (ERRANDONEA, 2008; DEL RÍO, 2017, 2021). Elemento central na guinada à direita sobre o tema junto à opinião pública uruguaia é a figura de Guido Manini Ríos. Ex-comandante e chefe do Exército e candidato à Presidência pelo CA, Ríos¹⁸ ingressou na política semanas após ser demitido pelo presidente Tabaré Vázquez, em 2019, por criticar o Poder Judiciário e ser acusado por ocultar, perante tribunais militares, confissões do militar José Nino Gavazzo, responsável por violações aos direitos humanos durante a ditadura¹⁹.

O fato é que líder e partido, desde a campanha eleitoral, questionaram reiteradamente a agenda de direitos humanos instaurada nos governos do FA, com ênfase em algumas das modificações que haviam sido realizadas em matéria de justiça transicional. Uma vez formando parte do atual governo, o CA e seu líder conseguiram amplificar junto à opinião pública uma visão revisionista dos acontecimentos em cada data alusiva aos eventos do período da ditadura.

Ao mesmo tempo em que dissemina uma visão revisionista sobre o passado recente no país, o CA apresenta projetos de lei que visam uma releitura do foco das políticas de memória. O primeiro projeto foi apresentado em dezembro de 2020, sob o título de

¹⁸ Manini Ríos foi comandante e chefe do Exército uruguaio entre 2015 e 2019, tendo sido conduzido ao cargo, seguindo os ritos ordinários de ascensão das hierarquias militares do país, quando o Ministério da Defesa esteve sob gestão de Eleuterio Huidobro, então integrante do governo Mujica e uma das principais lideranças do MLN-Tupamaros na década de 1970.

¹⁹ José Nino Gavazzo admitiu ao Tribunal de Honra Militar ter jogado no Rio Uruguai, em 1973, o corpo sem vida do guerrilheiro tupamaro Roberto Gomensoro.

Reparación a víctimas de actos violentos. Este propunha que o Estado assumisse a responsabilidade de reparar de forma moral, social e econômica pessoas que foram vítimas de atos violentos cometidos por bandas ou grupos armados de caráter ideológico (DOMENECH MARTÍNEZ, LOZANO BONET e MANINI RÍOS, 2020) durante o período prévio à ditadura.

Em março de 2023, após amplo debate no Parlamento e na opinião pública, mas unicamente com os votos favoráveis da base do governo, a Comissão de Constituição e Códigos da Câmara de Deputados aprovou o projeto, ainda que com emendas (SIN LOS VOTOS..., 2023). Em síntese, o projeto propõe que devem ser reparados todos aqueles que, pela ação ou omissão do Estado, tenham sofrido danos a sua pessoa ou seus bens como consequência de atos ocorridos entre 1º de janeiro de 1962 e 31 de dezembro de 1976 e praticados por membros de grupos armados por motivação política (URUGUAY, 2022). Ou seja, trata-se de uma proposta de lei que equipara a violência de grupos de guerrilha à violência cometida pelo Estado durante o regime autoritário (VÁZQUEZ e DEL RÍO, 2023).

Esse projeto foi rechaçado pelo FA e por parte dos historiadores que integraram a equipe que, mediante um convênio com o governo, se dedicaria a investigar questões relativas a presos políticos desaparecidos²⁰. As críticas se devem, ainda, à quantia estabelecida para a reparação – que é o dobro do estabelecido pela lei de reparações a vítimas do terrorismo de Estado (Lei 18.596/2009) –, assim como ao período de abrangência fixado pela lei, que é anterior à ditadura, sem esclarecimento dos motivos para a sua escolha²¹. Cabe dizer, nesse sentido que, em 1973, a guerrilha de esquerda (representada em parte pelo Movimiento de Liberación Nacional – MLN–Tupamaros) já se encontrava praticamente dissolvida, com a maioria dos seus membros assassinados, encarcerados ou exilados²².

Marchesi e Frega, historiadores que compuseram a equipe mencionada, também pontuaram que já existiram reparações e reconhecimentos, monetários e simbólicos, aos militares considerados vítimas da subversão. Tais reparações foram concedidas em 1973 pelo presidente Bordaberry, durante a própria ditadura. Outro ponto polêmico do projeto de lei é o fato de que, apesar de se legislar em favor de vítimas de grupos armados, nos discursos oficiais se fala de vítimas da guerrilha e se associa estas com a esquerda, deixando de fora as de direita. Pode-se dizer que esse tipo de

²⁰ Em 2005, foi estabelecido um convênio entre a Presidência e a Universidad de la República (UdelaR), onde se formaram o Grupo de Investigación en Antropología Forense (GIAF) e o Equipo de Historia, que funcionaram por seis anos consecutivos para investigar violações aos direitos humanos e o desaparecimento de presos políticos. Para mais informações sobre o convênio e os grupos de trabalho, ver FHCE (2022).

²¹ Sobre as falas de Marchesi e Frega, ver reportagem do periódico El Observador (HISTORIADORES..., 2023).

²² O MLN–Tupamaros não foi o único grupo armado existente no Uruguai. Além dos Tupamaros, existiu a Organización Popular Revolucionaria 33 Orientales (OPR–33), vinculada à Federación Anarquista Uruguaya (FAU). Ao contrário dos Tupamaros, que foram em sua maioria assassinados, presos ou exilados antes do golpe de Estado, em junho de 1973, parte dos integrantes da OPR–33 se deslocaram para o território argentino e, desde o país vizinho, seguiram coordenando ações para desestabilizar a ditadura. A partir de 1975, quando a conjuntura política argentina começou a se tornar cada vez mais difícil, ainda durante o governo de María Estela Martínez de Perón (também conhecida como Isabel ou Isabelita Perón), passa a ocorrer uma forte repressão aos grupos guerrilheiros na Argentina, resultando, por sua vez, no enfraquecimento do OPR–33.

projeto pretende instaurar um revisionismo dos acontecimentos que originaram o golpe de Estado, dando ênfase à necessidade de combate à guerrilha urbana.

Merece destaque, ainda, no tocante ao projeto de lei mencionado, que, durante o debate dessa iniciativa, foi ouvido o grupo Familiares de presos políticos do Uruguai. Fundado em 2012, o grupo é composto por familiares de militares e policiais presos em razão do avanço das políticas de memória de governos anteriores, e seus membros consideram inexplicável o aumento de processados por eventos anteriores a 1985. Para eles, essa nova lei, proposta pelo CA e apoiada pelo governo Lacalle Pou, seria um passo rumo à reconciliação.

Outro fato ocorrido no atual governo que se relaciona de forma indireta à forma como o tema das medidas de memória, verdade e justiça são por ele impactadas, é a inclusão do Centro de Estudios de Derechos Humanos de Uruguay como integrante do Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) desde setembro de 2022. Fundado por Graciela Rompani²³ e presidido por Sérgio Molaguero²⁴, o centro tem por objetivo estudar os direitos humanos sem tomar partido e, como objetivo principal, reivindicar direitos àqueles que não tiveram reparações (UNESCO..., 2022).

Outra medida encabeçada pelo CA foca na dimensão da justiça relacionada aos crimes da ditadura, mirando na concessão de prisão domiciliar para presos maiores de 65 anos. Caso avance tal proposição que visa beneficiar condenados por crimes cometidos na ditadura, configuraria uma contravenção ao direito internacional e às limitações de anistia, indulto e comutação de penas em crimes de lesa-humanidade (ONU..., 2021).

Em 2021, como desdobramento de algo que antecede a atual gestão do país e no âmbito internacional, a CIDH condenou o Estado uruguaio pelo caso conhecido popularmente como Muchachas de Abril (as Meninas de Abril foram três jovens estudantes integrantes dos Tupamaros presas e executadas pelo Estado em 1974) e pelas desapareições forçadas de Luis Eduardo González e Óscar Tassino Asteazu. De acordo com a sentença da CIDH, o Estado uruguaio deveria realizar um reconhecimento e compromisso públicos de investigar esses casos.

Pelo caso das Meninas de Abril, foram processados, ainda em 2021, os militares Juan Rebollo, José Gavazzo e Eduardo Klastornick (MUCHACHAS..., 2023). Em 15 de junho de 2023, o Estado reconheceu publicamente sua responsabilidade pelos crimes mencionados na sentença da CIDH. Isso não minimizou, contudo, o peso da ausência de Lacalle Pou no ato realizado no Palácio Legislativo, em Montevideu, mesmo estando na capital do país. Tal ausência é sintomática e pode ser interpretada como síntese da sua posição diante do tema: omissão, descompromisso e condescendência com as ações do CA atacando as medidas existentes.

²³ Viúva de Pacheco Areco, que foi presidente de dezembro de 1967 a março de 1972.

²⁴ Foi sequestrado pelo grupo armado Organización Popular Revolucionaria 33 Orientales (OPR-33) em 1972. Foi presidente da Asociación Toda la Verdad, composta por familiares de vítimas das guerrilhas entre 1960 e 1970.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta de análise deste artigo consiste, em linhas gerais, em verificar qual o impacto da existência de governos (mais) alinhados à direita do espectro político no âmbito das políticas de memória. Ao realizá-la, partiu-se da premissa de que governos de direita tenderiam a ser menos favoráveis à implementação e/ou continuidade de medidas de memória, verdade e justiça. O foco da pesquisa recaiu sobre as gestões de Macri (Argentina), Piñera (Chile), Bolsonaro (Brasil) e Lacalle Pou (Uruguai).

Com base nos dados analisados neste artigo, pode-se afirmar que, a priori, a existência de governos de direita nos países do Cone Sul impactou de forma negativa as políticas destinadas às vítimas da ditadura. Os dados coletados demonstram, contudo, que tal impacto pode ser observado de forma diferente em cada um dos contextos aqui analisados. Ou seja, nem todos os países tiveram suas medidas afetadas com a mesma intensidade. Dito em outros termos, foi possível notar que, no Brasil, e, na sequência, na Argentina, as políticas de memória sofreram mais impacto do que no Chile e no Uruguai.

Algo que talvez explique isso, no tocante ao contexto brasileiro, se deve ao caráter mais extremista do governo Bolsonaro quando comparado aos demais. O caso argentino, por sua vez, pode ser explicado diante da conjuntura na qual Macri foi eleito. Na Argentina, a coalizão macrista fez forte oposição às pautas que, até 2015, eram centrais no discurso dos governos kirchneristas; entre elas, a defesa dos direitos humanos e dos movimentos de vítimas da ditadura. No Chile e no Uruguai, ainda que os governantes de direita não tenham sido profunda e decididamente contrários às políticas de memória, é visível que suas gestões foram marcadas por ambiguidades e tensões diante do tema.

Apesar de ser possível observar o impacto negativo da existência de governantes e governos de direita nas políticas de memória, é fato que essa variável, sozinha, não explica tudo. Outros elementos, nesse sentido, precisam ser identificados, cotejados e analisados para complementar o panorama aqui realizado. É o caso, por exemplo, do contexto que tornou possível a eleição desses governos, assim como das particularidades enfrentadas em cada país a partir da chegada da direita ao poder. O estallido chileno e a pandemia de covid-19, por exemplo, podem ser considerados como fatores que impactaram diretamente na definição das prioridades de cada presidente e seu mandato.

Outro aspecto que precisa ser melhor analisado, futuramente, é se há existência prévia de uma agenda mais consolidada sobre o tema. Países que possuíam políticas de memória mais bem estruturadas sofreriam menos impactos decorrentes da tendência ideológica de um novo governo? Todas essas questões que, aqui, não serão respondidas, podem servir para análises posteriores. Respondê-las, no entanto, não nos impede de observar que a direita no poder pode ser crucial na manutenção e implementação de medidas voltadas às vítimas das ditaduras na região do Cone Sul.

SOBRE OS AUTORES

Agustina Martiarena: Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR), atualmente realiza estágio doutoral na Universidade de Salamanca (USAL, Espanha) com bolsa do PDSE-Capes. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) e graduada em Ciência Política e Sociologia pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA).

Filipe Botelho Soares Dutra Fernandes: Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) e bolsista da Capes. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) e graduado em Direito (UNICASTELO), Arqueologia (FURG) e História (FURG). Integrante do Núcleo de Pesquisa sobre Políticas de Memória (NUPPOME-UFPEL).

Rafael Alexandre Silveira: Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) e bolsista da Capes. Mestre em Direito e Sociedade pela Universidade La Salle (Unilasalle) e graduado em Direito (Faculdade Atlântico Sul) e Ciências Sociais (UFPEL). Integrante do Núcleo de Pesquisa sobre Políticas de Memória (Nuppome-UFPEL).

Carlos Artur Gallo: Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com estágio doutoral realizado na Universidade Complutense de Madri (UCM, Espanha). Professor do Departamento de Sociologia e Política e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Coordenador do Núcleo de Pesquisa sobre Políticas de Memória (Nuppome-UFPEL). Bolsista de Produtividade do CNPq (PQ-2).

REFERÊNCIAS

1. ACUÑA, Carlos H.; SMULOVITZ, Catalina. O ajuste das Forças Armadas à democracia: sucessos, fracassos e ambiguidades no Cone Sul. In: JELIN, Elizabeth; HERSHBERG, Eric. (Orgs.). Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina. São Paulo: EDUSP/NEV, 2006. p. 35-69.
2. AVRITZER, Leonardo. Impasses da democracia no Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
3. BARBOSA, Marina. Governo reduz atribuições da Comissão de Mortos e Desaparecidos Políticos. Congresso em Foco, 16 jan. 2020. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/direitos-humanos/governo-reduz-atribuicoes-da-comissao-de-mortos-e-desaparecidos-politicos/>. Acesso em: 05 maio 2023.
4. BRATILIERE, Karina Alves; VIANA, Nicolle Barbara Limones. A Onda Rosa e a Onda Azul: uma análise das tendências políticas da América Latina nas últimas décadas. Conjuntura Internacional, 1 fev. 2018. Disponível em: <https://pucminasconjuntura.wordpress.com/2018/02/01/a-onda-rosa-e-a-onda-azul-uma-analise-das-tendencias-politicas-da-america-do-sul-nas-ultimas-decadas/>. Acesso em: 16 ago. 2023.
5. BULLENTINI, Ailín. Lo que dejó el macrismo en el área de Derechos Humanos. Página 12, 15 dez. 2019. Disponível em: <https://www.pagina12.com.ar/236612-lo-que-dejo-el-macrismo-en-el-area-de-derechos-humanos>. Acesso em: 16 ago. 2023.
6. CAETANO, Gerardo. Novedades y radicalidad de las «derechas alternativas» en el Uruguay reciente. El caso de Cabillo Abierto. Estudios Digital, n. 49, p. 29-54, 2022. DOI: <https://doi.org/10.31050/re.vi49.39951>
7. CAETANO, Gerardo; SELIOS, Lucía; NIETO, Ernest. Descontentos y “cisnes negros”: las elecciones en Uruguay en 2019. Araucaria, v. 21, n. 42, 2019. DOI: <https://doi.org/10.12795/araucaria.2019.i42.12>
8. CALADO, Rui. Políticas de memória na Argentina (1983-2010). Transição política, justiça e democracia. História – Revista da FLUP, v. 4, n.4, p. 51-64, 2014. Disponível em: <https://ojs.letras.up.pt/index.php/historia/article/view/1202/1028>. Acesso em: 08 abr. 2024.

9. CATEB, Caio et al. A Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos e a Comissão de Anistia no primeiro ano do governo Bolsonaro. In: TELES, Edson; QUINALHA, Renan. Espectros da ditadura: da Comissão da Verdade ao bolsonarismo. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. p. 151-174.
10. CHILE: Milhares fazem ato de apoio a museu que lembra vítimas da ditadura. O Globo, 16 ago. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/chile-milhares-fazem-ato-de-apoio-museu-que-lembra-vitimas-da-ditadura-22982933>. Acesso em: 05 abr. 2024.
11. COLLINS, Cath. Abrirán las grandes alamedas? Justicia, memoria, y no-repetición en tiempos constituyentes. In: UNIVERSIDAD DIAGO PORTALES. Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2020. Santiago: UDP, 2020. p. 495-598.
12. COMBLIN, Joseph. A ideologia da Segurança Nacional: o poder militar na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
13. CORTE ELECTORAL. Elecciones nacionales (Uruguay). 2019. Disponível em: <https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/nacionales/eleccionesnacionales-oct-2019>. Acesso em: 16 ago. 2023.
14. DAMARES sobre cemitério de Perus: "Não dá para viver de cadáveres". Metrôpoles, 22 maio 2019. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/damares-sobre-cemiterio-de-perus-nao-da-para-viver-de-cadaveres>. Acesso em: 07 abr. 2024.
15. DANDAN, Alejandra. "En esta Plaza gritamos son 30.000". Página 12, 25 mar. 2017. Disponível em: <https://www.pagina12.com.ar/27784-en-esta-plaza-gritamos-son-30-000>. Acesso em: 04 abr. 2024.
16. DE DOMINICIS, Lucía; SORDO, Giuliana; VERDILE, Laura. No fue un error: retrocesos del gobierno de Mauricio Macri en Memoria, Verdad y Justicia. La Primera Piedra, 18 mar. 2019. Disponível em: <https://www.laprimerapietra.com.ar/2019/03/no-fue-un-error-retrocesos-del-gobierno-de-mauricio-macri-en-memoria-verdad-y-justicia/>. Acesso em: 16 ago. 2023.
17. DEL RÍO, Andrés. "O recreio terminou": as dimensões da disputa da memória no Uruguai em 2020. In: GALLO, Carlos Artur (Org.). Nas trincheiras da memória: lutas pelo passado, políticas de memória e justiça de transição no sul de Europa e na América do Sul. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2021. p. 100-126.
18. DEL RÍO, Andrés. Justiça transicional no Uruguai: os labirintos da dimensão da justiça (1985-2016). Revista Política Hoje, v. 25, n. 2, p. 21-54, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/politica hoje/article/view/8666>. Acesso em: 08 abr. 2024.
19. DOMENECH MARTÍNEZ, Guillermo José; LOZANO BONET, Raúl; MANINI RÍOS, Guido. Víctimas actos violentos. Reparación. Cámara de Senadores de Uruguay, 09 dez. 2020. Disponível em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/149178>. Acesso em: 07 abr. 2024.
20. ÉBOLI, Evandro. Presidente da Comissão de Anistia deixa governo e critica ministro da justiça. Gazeta do Povo, 16 set. 2017. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/presidente-da-comissao-de-anistia-deixa-governo-e-critica-ministro-da-justica-5uka45m8cm8afug55wjnfiofc/>. Acesso em: 04 maio 2023.
21. ERRANDONEA, Jorge. Justicia transicional en Uruguay. Revista IIDH, n.47, p. 13-70, 2008. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23814.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2024.
22. FERNANDES, Filipe Botelho Soares Dutra. Políticas de Memória: a atuação do Estado brasileiro frente ao seu passado ditatorial militar – da Lei de Anistia ao governo Bolsonaro. 2022. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2022.
23. FERNANDES, Talita; BORGES, Stella. Agora é Bolsonaro, de direita, diz presidente após trocas em comissão sobre a ditadura. Folha de S. Paulo, 01 ago. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/08/agora-e-bolsonaro-de-direita-diz-presidente-apos-trocas-em-comissao-sobre-a-ditadura.shtml>. Acesso em: 05 maio 2023.
24. FHCE. DD-HH Pasado Reciente. 2022. Disponível em: <https://fhce.edu.uy/dd-hh-pasado-reciente/>. Acesso em: 07 abr. 2024.

25. GALLO, Carlos Artur. A justiça das transições: uma proposta de análise para Portugal, Espanha, Argentina e Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 15, n. 38, p. 1-31, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2022.38.253850>
26. GALLO, Carlos Artur. Um acerto de contas com o passado: crimes das ditaduras, leis de impunidade e decisões das Supremas Cortes no Brasil e na Argentina. Curitiba: Appris, 2018.
27. GALLO, Carlos Artur. O Cone Sul entre a memória e o esquecimento: elementos para uma comparação. *Revista Debates*, v. 11, n. 3, p. 57-78, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/1982-5269.74779>. Acesso em: 08 abr. 2024.
28. GALLO, Carlos Artur. Para que não se esqueça, para que nunca mais aconteça: um estudo sobre o trabalho da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.
29. GINZBURG, Victoria. “Macri mostró desprecio y desinterés”. *Página 12*, 11 ago. 2016. Disponível em: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-306576-2016-08-11.html>. Acesso em: 04 abr. 2024.
30. GONÇALVES, Fernanda Nanci. Novos tempos na América do Sul? *Revista Interesse Nacional*, 25 jan. 2023. Disponível em: <https://interessenacional.com.br/edicoes-posts/fernanda-nanci-goncalves-novos-tempos-na-america-do-sul/>. Acesso em 16 ago. 2023.
31. HISTORIADORES cuestionan las fechas de Cabildo Abierto para reparar víctimas de la guerrilla. *El Observador*, 16 mar. 2023. Disponível em: <https://www.elobservador.com.uy/nota/historiadores-cuestionan-las-fechas-de-cabildo-abierto-para-reparar-victimas-de-la-guerrilla-2023316175651>. Acesso em: 07 abr. 2024.
32. HUNTINGTON, Samuel P. A terceira onda: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.
33. LIMONGI, Fernando. Impedindo Dilma. *Novos Estudos CEBRAP*, n. esp., p. 5-13, 2017. Disponível em: <https://novosestudos.com.br/wp-content/uploads/2017/06/IMPEDINDO-DILMA-Fernando-Limongi.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2024.
34. LOPÉRFIDO, Darío. Darío Lopérfido: "El kirchnerismo distorsionó el relato de los '70". Entrevista concedida a *La Nación*. *La Nación*, 29 mar. 2017. Disponível em: <https://www.lanacion.com.ar/politica/dario-loperfido-el-kirchnerismo-distorsiono-el-relato-de-los-70-nid2001359/>. Acesso em: 04 abr. 2024.
35. MARTINS, Luciano. A “liberalização” do regime autoritário no Brasil. In: O’DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe; WHITEHEAD, Laurence (Orgs.). *Transições do regime autoritário: América Latina*. São Paulo: Vértice; Revista dos Tribunais, 1988. p. 108-139.
36. MONTES, Rocío. Declarações que relativizam crimes da ditadura derrubam ministro no Chile. *El País (Brasil)*, 13 ago. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/08/13/internacional/1534177652_330511.html. Acesso em: 16 ago. 2023.
37. MOTTA, Rodrigo Patto Sá. Em guarda contra o perigo vermelho: o anticomunismo no Brasil (1917-1964). São Paulo: Perspectiva; Fapesp, 2002.
38. MUCHACHAS de Abril: Tribunal de Apelaciones confirmó procesamiento del militar Rebollo. *El Observador*, 28 abr. 2023. Disponível em: <https://www.elobservador.com.uy/nota/muchas-de-abril-tribunal-de-apelaciones-confirmando-procesamiento-del-militar-rebollo-2023428222711>. Acesso em: 08 abr. 2024.
39. NOVARO, Marcos; PALERMO, Vicente. La dictadura militar (1976-1983): del Golpe de Estado a la restauración democrática. Buenos Aires: Paidós, 2003.
40. ONU: proyecto de Cabildo sobre prisión domiciliar es “contrario a derecho internacional”. *Portal Montevideo*, 17 nov. 2021. Disponível em: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/ONU-proyecto-de-Cabildo-sobre-prision-domiciliar-es-contrario-a-derecho-internacional--uc804483>. Acesso em: 08 abr. 2024.

41. PADRÓS, Enrique Serra. Uruguai: ditadura de segurança nacional e terror de Estado. In: PADRÓS, Enrique Serra (Org.). Cone Sul em tempos de ditadura: reflexões e debates sobre a história recente. Porto Alegre: Evangraf; UFRGS, 2013. p. 83-119.
42. PADRÓS, Enrique Serra. Repressão e violência: segurança nacional e terror de Estado nas ditaduras latino-americanas. In: FICO, Carlos et al. (Orgs.). Ditadura e democracia na América Latina: balanço histórico e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV, 2008. p. 143-178.
43. SANTOS, Fábio Luis Barbosa dos. Uma história da Onda progressista sul-americana (1998-2016). São Paulo: Elefante, 2019.
44. SILVA, Fabricio Pereira da. O fim da Onda Rosa e o neogolpismo na América Latina. Revista Sul-Americana de Ciência Política, v. 4, n. 2, p. 165-178, 2018. DOI: <https://doi.org/10.15210/rsulacp.v4i2.14207>
45. SILVA, Fernanda Abreu. Os riscos do silenciamento: diferentes perspectivas nos processos de tomada de decisão na elaboração de políticas públicas de memória no contexto da redemocratização brasileira. Revista del CESLA, n. 28, p. 295-310, 2021.
46. SIN LOS VOTOS del FA, se aprobó en comisión el proyecto de reparación a víctimas de grupos armados políticos entre 1962 y 1976. La Diaria Política, 29 mar. 2023. Disponível em: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2023/3/sin-los-votos-del-fa-se-aprobo-en-comision-el-proyecto-de-reparacion-a-victimas-de-grupos-armados-politicos-entre-1962-y-1976/>. Acesso em: 07 abr. 2024.
47. SOLÍS DELGADILLO, Juan Mario. Los tiempos de la memoria en las agendas políticas de Argentina y Chile. Buenos Aires: Eudeba, 2015.
48. STEFANO, Mariana di. La memoria dictatorial en el discurso de la gestión Macri (Argentina, 2015-2019). Revista Caracol, n. 20, p. 73-98, 2020. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2317-9651.i20p72-99>
49. TELES, Edson; QUINALHA, Renan. O alcance e os limites do discurso da “justiça de transição” no Brasil. In: TELES, Edson; QUINALHA, Renan. Espectros da ditadura: da Comissão da Verdade ao bolsonarismo. São Paulo: Autonomia Literária, 2020. p. 6-32.
50. UNESCO sobre inclusión del Centro de Estudios de Derechos Humanos en la INDDHH: “Banaliza el derecho a la participación, a la verdad, a la memoria, a la justicia y a la reparación”. La Diaria, 24 set. 2022. Disponível em: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/9/unesco-sobre-inclusion-del-centro-de-estudios-de-derechos-humanos-en-la-inddhh-banaliza-el-derecho-a-la-participacion-a-la-verdad-a-la-memoria-a-la-justicia-y-a-la-reparacion/>. Acesso em: 16 ago. 2023.
51. URUGUAY. Víctimas hechos ocurridos (1º enero 1962 y 31 diciembre 1976). Derecho Reparacion. Reconocimiento. 2022. Disponível em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/157554>. Acesso em: 07 abr. 2024.
52. VÁZQUEZ, Maurício; DEL RÍO, Andrés. 50 anos do Golpe – Uruguai: silêncios e ausências de um governo desvalorizado. Le Monde Diplomatique Brasil, 14 jul. 2023. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/uruguai-silencios-e-ausencias-de-um-governo-desvalorizado/>. Acesso em: 16 ago. 2023.
53. VINYES, Ricard. A memória como uma política pública. Cadernos do NUPPOME, v. 2, n. esp., p. 4-17, junho de 2020. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/nuppome/files/2020/06/Cadernos-do-NUPPOME-ano-2-n%C3%BAmero-especial-junho-de-2020.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2024.

Submissão em 22 de agosto de 2023.

Aceito em 03 de janeiro de 2024.



ARTIGOS LIVRES

O DESENVOLVIMENTO DO CONCEITO DE PESSOA COM DEFICIÊNCIA NO BRASIL

THE DEVELOPMENT OF THE CONCEPT OF PERSON WITH DISABILITIES IN BRAZIL

Hemerson Luiz Pase *



Márcia Leite Borges **



Everton Rodrigo dos Santos ***



Ana Paula Dupuy Patella ****



* Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Faculdade de Direito (FADIR). Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil.

E-mail: hemerson.pase@gmail.com.

** Universidade Federal do Rio Grande (FURG), Faculdade de Direito (FADIR). Rio Grande, Rio Grande do Sul, Brasil.

E-mail: 1212.marcia@gmail.com.

*** Universidade FEEVALE, Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social, Novo Hamburgo, Rio Grande do Sul, Brasil.

E-mail: evertons@feevale.br.

**** Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil.

E-mail: anapaulapatella@gmail.com.

RESUMO

O artigo tem o objetivo de compreender o espaço e a importância das pessoas com deficiência no direito e na sociedade brasileira, como o desenvolvimento do conceito de “pessoa com deficiência” explica a inclusão tardia e incompleta desse segmento social na construção da cidadania no Brasil? Nossa hipótese é que o desenvolvimento desse conceito no Brasil é produto das lutas e reivindicações dos movimentos sociais juntamente com as iniciativas externas, particularmente de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) que, a partir de meados do século XX, influenciaram decisivamente as principais políticas públicas destinadas a esse público. Não obstante, esse desenvolvimento é tardio e incompleto, estando completamente conectado com a construção da cidadania no Brasil. Para atingir o objetivo proposto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica exploratória resgatando a história a partir dos principais autores, leis e teorias envolvidas com o tema.

Palavras-chave: Pessoa com Deficiência; BPC; Políticas Públicas; Cultura Política.

ABSTRACT

The article aims to understand the space and importance of people with disabilities in Brazilian law and society, how does the development of the concept of “person with disability” explain the late and incomplete inclusion of this social segment in the construction of citizenship in Brazil? Our hypothesis is that the development of this concept in Brazil is a product of the struggles and demands of social movements together with external initiatives, particularly international organizations such as the United Nations (UN), which, from the mid-twentieth century onwards, decisively influenced main public policies aimed at this public. However, this development is late and incomplete, being completely connected with the construction of citizenship in Brazil. To meet the objectives traced, exploratory bibliographical research was carried out revisiting history, starting from the main authors, laws and theories involved with the theme.

Keywords: Person with Disability; BPC; Public Policy; Political Culture.

INTRODUÇÃO

Quase 10% da população mundial possui algum tipo de deficiência, um percentual expressivo, fazendo desse grupo a “maior minoria do mundo”. Por conseguinte, aproximadamente 80% desses indivíduos vivem em países considerados “emergentes” (ONU, 2015). No Brasil, de acordo com os dados coletados pelo IBGE no censo de 2010, 45.606.048 habitantes, ou seja, cerca de 23,9% da população, teria algum tipo de deficiência (BRASIL, 2012).

Existe uma relação muito próxima entre deficiência, discriminação, pobreza e exclusão social (FONTES, 2009), pois, apesar de toda a legislação vigente, esse grupo ainda não tem seus direitos materializados em políticas públicas. Isso porque a forma com que a sociedade percebe e define deficiência influencia diretamente as ações públicas de criação e concessão dos direitos das pessoas com deficiência.

Um exemplo disso é a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) brasileira (Lei nº 8.742/1993), que dispõe, entre outras providências, sobre o Benefício Assistencial de Prestação Continuada (BPC), concedido tanto para pessoas com deficiência como para idosos com mais de 70 anos, cuja unidade familiar não consiga promover suas necessidades básicas. Essa assistência é concedida independentemente de adesão prévia ao regime previdenciário oficial (Instituto Nacional do Seguro Social – INSS).

Contudo, existe uma grande problemática quando se trata especificamente da concessão desse benefício à pessoa com deficiência (PcD), que se refere à conceituação legal da própria expressão “pessoa com deficiência”, ou seja, dependendo da definição aplicada ao longo desses 30 anos de aprovação da lei, além de muitos questionamentos quanto ao enquadramento do público-alvo, tem-se inúmeros casos de negação e/ou perda de benefícios, restando às pessoas com deficiência ingressar judicialmente com ações na tentativa de garantir seus direitos.

Assim, este artigo aborda o desenvolvimento do conceito de “pessoa com deficiência” desde a aprovação da Lei nº 8.742, de 1993 – que “Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências” – passando pela promulgação do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei da Inclusão) em 2015 até as mudanças relacionadas ao BCP Loas pela Lei nº 14.176/2021, buscando compreender como a incorporação desse segmento social nas políticas públicas brasileiras se deu de forma tardia.

Nosso problema de pesquisa busca analisar como o desenvolvimento do conceito de “pessoa com deficiência” explica a inclusão tardia e incompleta desse segmento social na construção da cidadania no Brasil. Assim, a hipótese, ou seja, nossa resposta prévia à problemática do estudo, é que o desenvolvimento do conceito de “pessoa com deficiência” no Brasil é fruto das lutas e reivindicações dos movimentos sociais juntamente com as iniciativas externas, particularmente de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU). Esta última, a partir de meados do século XX, influenciou decisivamente as principais políticas públicas

¹ A partir do Decreto nº 6.214/2007, foi considerada idosa a pessoa com idade igual ou superior a 65 anos e não mais 70 anos, como na redação original da Lei nº 8.742/1993.

destinadas às pessoas com deficiência. Todavia, é nítido que esse desenvolvimento foi tardio e ainda é incompleto, estando amplamente conectado com a construção da cidadania no Brasil.

Nesse sentido, foi realizada uma pesquisa bibliográfica exploratória que contemplou os principais autores, leis e teorias envolvidas no tema, buscando perceber a evolução conceitual e legal dessas questões. Para isso, o artigo foi dividido em quatro partes, excetuando-se a introdução e as conclusões. Na primeira parte, apresentamos a bibliografia que discute o conceito de Welfare State e a emergência da cidadania no Brasil. Na segunda parte discutimos as origens teóricas do conceito de deficiência, relacionando-o com o processo mais geral de incorporação de segmentos necessitados na sociedade. Nas terceira e quarta partes abordamos o desenvolvimento do direito e da lei.

WELFARE STATE, POLÍTICA E CIDADANIA

A literatura brasileira possui uma tradição que define a construção da cidadania e, portanto, das políticas públicas no Brasil pela negação, limitação e inconclusão em relação à teoria do Welfare State. Segundo os autores Pase e Patella (2021), não se pode compreender adequadamente a política brasileira sem considerar a cultura política.

Contudo, antes de apresentar os autores brasileiros, é importante apresentar o entendimento de Thomas H. Marshall (1967), cuja teoria afirma que a cidadania na Inglaterra foi resultado de um processo crescente de construção, acúmulo e conquista de direitos durante o século XVIII, quando foram conquistados os direitos civis a partir das revoluções liberais, século XIX, quando foram conquistados os direitos políticos, e no século XX, após as duas guerras mundiais, quando foram conquistados os direitos sociais. Para Marshall, a cidadania é resultado da luta social e política pela conquista desse conjunto de direitos.

É importante salientar que Marshall escreve num momento em que há grande entusiasmo com o desenvolvimento da democracia e da cidadania e com o advento do Welfare State, na Europa, e o New Deal, nos Estados Unidos da América (EUA), ambas concepções que afirmavam o protagonismo do Estado no processo de planejamento, implementação e financiamento do desenvolvimento (ESPING-ANDERSEN, 1991). Essa teoria influenciou muito a produção intelectual das ciências sociais no século XX.

Na Argentina, Guillermo O'Donnell analisa as experiências democráticas do final do século XX para concluir que aqui temos uma democracia delegativa marcada pela ausência da accountability, em que os políticos eleitos não se sentem obrigados a prestar contas de suas ações aos cidadãos (O'DONNELL, 1991). Nesse sentido, os eleitos não são representantes, são sim delegados que recebem um cheque em branco, tendo autonomia para tomar decisões. Essa teoria mostra como, no caso latino-americano, a conquista dos direitos políticos foi errática e, na maior parte dos países, ainda no século XXI, se apresenta incompleta.

No Brasil, é importante destacar alguns textos que compreendemos fundamentais para o entendimento do processo lento e fragmentado de inclusão da pessoa com deficiência no direito e nas políticas públicas do país (BORGES, 2009). O primeiro autor é Wanderlei Guilherme dos Santos (1979), que analisou o surgimento da política e legislação trabalhista mostrando como a inclusão das categorias profissionais ocorreu a partir da sua capacidade e articulação de reconhecimento do Ministério do Trabalho. A partir daí, as Caixas de Apoio se transformam em institutos e, logo depois, são incorporados pelo Estado. Moreira e Santos (2020) sintetizam esse processo a partir do conceito de cidadania regulada, ou seja, para os autores, a cidadania brasileira não foi conquistada e sim foi concedida de forma regulada pelos governantes de plantão.

José Murilo de Carvalho (2001) elabora uma interpretação da história brasileira a partir da Proclamação da República para mostrar que o processo de construção da cidadania não segue a lógica apresentada por Marshall. Aqui, os primeiros direitos a que os indivíduos tiveram acesso foram alguns direitos sociais, nas décadas de 1940/50, passando pela ampliação do direito ao voto, concluído na década de 1980, enquanto os direitos civis somente foram consolidados com a Constituição de 1988. Ou seja, até o final do século XX, nem todo indivíduo era considerado cidadão no que tange às liberdades individuais.

Carvalho (2001) argumenta que, no Brasil, a relação política é marcada pela delegação da representação, em que o eleitor escolhe um governante que tenha características messiânicas (o “salvador da pátria”), heroicas, populistas ou, como na eleição presidencial em 2018, “mitológicas”². Por essas razões, a cidadania brasileira é definida pelo autor como inconclusa. Para Carvalho (2001), a diferença fundamental entre a história da cidadania inglesa e a brasileira é exatamente o processo de construção: na Inglaterra ela ocorreu a partir de muitas disputas, revoltas e insurreições civis que chegaram às vias de fato, enquanto no Brasil esse processo se deu, com raras exceções, pela via pacífica da concessão de cima para baixo, dos governantes para os súditos. Uma população que não luta por seus direitos e os recebe como dádiva de seus governantes não se percebe representada politicamente, e sim súdita.

A origem da interpretação de Carvalho (2001) pode ser encontrada a partir da leitura de outros importantes autores da ciência social brasileira. Sérgio Buarque de Holanda (1995) afirma que a marca do brasileiro é a sua cordialidade, que pode ser traduzida como a passividade em relação ao Estado. Raimundo Faoro (1997) trabalha com os conceitos de estamento burocrático e patrimonialismo para interpretar o insulamento dos ocupantes de cargos públicos e a instrumentalização do Estado para mantê-los no poder. Essa instrumentalização passa pelo uso dos bens, recursos e direitos públicos como moedas de troca eleitoral e/ou como instrumentos de distribuição de dádivas e manutenção do status quo dos governantes. Gilberto Freyre (2001) apresenta uma escravidão menos cruel, a partir do conceito de democracia racial, e Roberto da Mata cria o conceito de “jeitinho brasileiro”, talvez o mais

² Os eleitores e seguidores mais sanguíneos do presidente Jair Messias Bolsonaro o chamam de “mito”!

popular desses conceitos, que significa o espaço entre a legalidade e a ilegalidade por onde se atuam, se movem e sobrevivem os pobres no Brasil (DAMATTA, 1993).

Interpretação distinta é apresentada por Jessé Souza a partir de uma dura crítica à ciência social brasileira, particularmente no livro *A ralé brasileira* (2009) e, mais recentemente, nas obras *A tolice da inteligência brasileira* (2015) e *A elite do atraso* (2017). Para Souza, o populismo e o patrimonialismo são as categorias centrais para compreender a ciência social brasileira, já que estão presentes em todos os autores, incluindo aqueles que se consideram críticos em relação ao mainstream³. O autor afirma que a ciência social brasileira não conseguiu formular, ou adotar, conceitos e categorias inovadoras e adequadas para compreender e transformar a realidade brasileira. Para Souza (2009), autores conhecidos como cientistas sociais críticos, como Sérgio Buarque de Holanda e Raimundo Faoro, utilizam categorias teóricas sem lastro histórico no Brasil, como é o caso do patrimonialismo, formulado originalmente por Max Weber. Para o autor, isso é realizado às custas de uma interpretação precisa do país e da criação de conceitos criativos tais como democracia racial, cordialidade, clientelismo, patrimonialismo e jeitinho, cujos conteúdos têm dois objetivos, mostrar quão idiossincrática é a sociedade brasileira e atribuir à construção do Estado todas as mazelas nacionais, particularmente a que mais envergonha a sociedade contemporânea, a corrupção.

Souza (2009) compreende que a ciência social clássica brasileira, mesmo aquela que se esforça para inserir elementos marxistas na análise, propõe uma interpretação que atribui todas as mazelas do país ao Estado e aos governos, e todas as virtudes ao mercado e à sociedade. Isso é realizado através de um processo de demonização do Estado e da política como reinos da desonestidade e corrupção. Contudo, a crítica mais contundente que Souza (2015) faz atribui a limitação analítica da ciência social brasileira à desconsideração da categoria de classe social.

Para Jessé Souza (2015), o conceito de classe social é muito mais do que a posse ou ausência dos meios de produção, embora esta influencie fortemente naquela. Classe social é o modo de vida de um segmento social, um habitus (BOURDIEU, 1989). A novidade de seu construto é atribuir à classe média uma segmentação em que parte significativa é instrumentalizada para manter o poder e a riqueza da classe alta.

Como se pode observar, é unânime a análise que demonstra a limitação da cidadania brasileira. Definida de forma distinta, regulada (SANTOS, 1979), inconclusa (CARVALHO, 2001), cordial (HOLANDA, 1995), patrimonialista (FAORO, 1997), do jeitinho (DAMATTA, 1993), excludente (SOUZA, 2009, 2015, 2017), todas essas definições concordam com o pessimismo e a negatividade do conceito.

Se parece indiscutível que o desenvolvimento da cidadania foi incompleto e fortemente limitado para incorporar as parcelas empobrecidas da sociedade brasileira, no que tange às pessoas com deficiência, esse processo foi muito mais tortuoso e, mesmo aceitando grandes evoluções, ainda permanece cruel até nossos dias. Assim como os negros libertos, as mulheres, os pobres, as pessoas com deficiência tiveram que superar a barreira da dignidade, ou seja, precisaram ser

³ Jessé Souza utiliza o termo, bastante irônico, “charminho crítico” para definir essa ciência social.

consideradas humanas. Depois disso, passaram a conquistar o reconhecimento de direitos e a disputar políticas públicas de inclusão, sendo que, além da barreira da dignidade, as pessoas com deficiência diariamente precisam superar várias outras, como a arquitetônica, as urbanísticas, culturais e sociais. Como afirma Moragas (2022), “[...] são as barreiras sociais que, ao restringir a participação dessas pessoas, provocam a experiência da desigualdade. [...] a remoção das barreiras sociais é condição fundamental para que [...] [elas] possam participar plenamente da vida em sociedade”.

Na próxima parte, apresentaremos as abordagens teóricas acerca da pessoa com deficiência e a sua relação com o reconhecimento dos direitos e a produção legal no Brasil.

DO CONCEITO À LEI

A Lei Brasileira de Inclusão foi responsável por uma mudança de paradigma no Brasil ao proporcionar um novo olhar sobre as questões relacionadas à pessoa com deficiência, principalmente porque se apresenta como um instrumento que prepara a sociedade para recebê-la e incluí-la em um formato universalista, não mais apenas capacitá-la para se inserir dentro dos moldes pré-existentes. Uma grande mudança foi a ampliação do conceito de “pessoa com deficiência”, cuja trajetória pode estar relacionada diretamente à percepção social sobre essa questão, não sendo por acaso que o conceito tenha se modificado a partir das teorias que abordam a questão da deficiência. Segundo Sasaki (2003), os termos são empregados e tomados como corretos ou incorretos tendo como base os valores vigentes na sociedade.

Nas discussões internacionais as percepções sobre deficiência são comumente agrupadas em quatro modelos: caritativo, médico, social e o biopsicossocial (HANDICAP INTERNATIONAL, 2016). O modelo caritativo define a deficiência como uma tragédia pessoal, que torna a pessoa incapaz de cuidar de si, digna de compaixão e benevolência, necessitando ser cuidada e tratada por instituições, familiares ou indivíduos com boa vontade.

O modelo médico, também conhecido como biomédico, pode ser considerado um complemento do modelo caritativo, em que prevalece a análise da deficiência como tragédia, tratando-a como a “[...] experiência do corpo que deve ser ‘combatida’ com tratamentos na área da saúde. A cura completa dessa experiência é encarada como condição ideal para que pessoas com deficiência possam, finalmente, exercer seus direitos” (WERNECK, 2004, p. 16). Até essa época era comum utilizar termos pejorativos e excludentes para definir os deficientes, tais como: “aleijado”, “defeituoso”, “incapacitado” e “inválido”. Esse modelo é enquadrado no período, chamado por Sasaki (2004b), de reabilitação e integração social, situados entre as décadas de 1950 e 1980, quando: “[...] surgiu a modalidade de atendimento de reabilitação promovido por profissionais especializados, ainda em grandes centros de reabilitação. A abordagem era essencialmente tecnicista, paternalista, autoritária e assistencialista em relação aos clientes” (SASSAKI, 2004b, p. 7).

O Ano Internacional da Pessoa Deficiente (1981) deu visibilidade a esse segmento social e, também, à forma como eram denominados. A partir desse ano, começa a ser utilizada a expressão “pessoa deficiente”, o que representou um avanço importante, pois houve a incorporação da palavra “pessoa” (SASSAKI, 2003).

No Brasil, entrou em vigência o Decreto nº 3.298/89, que regulamentou a Lei nº 7.853/89, apresentando a deficiência como “[...] *toda perda ou anormalidade de uma estrutura ou função psicológica, fisiológica ou anatômica que gere incapacidade para o desempenho de atividade, dentro do padrão considerado normal para o ser humano*” (BRASIL, 1989). Por mais que represente um avanço, a utilização da expressão “padrão considerado normal” mantém a carga de estigma e preconceito. Isso demonstra claramente a visão da deficiência como algo individual, não relacionado ao meio social ou suas barreiras.

Já o modelo denominado social se contrapõe aos modelos caritativo e médico, colocando a sociedade como fator determinante das dificuldades enfrentadas pelas pessoas com deficiência. Foi uma grande mudança da forma de pensar a deficiência, vendo-a como:

[...] uma experiência compartilhada por pessoas com diferentes tipos de lesões, e a superação da ideia de deficiência como ‘tragédia pessoal’. Assim, a deficiência passa a ser uma experiência eminentemente coletiva, o que reforça a identidade das pessoas com deficiência, a solidariedade, a cidadania e, portanto, os movimentos e grupos organizados desse segmento populacional, em defesa dos seus direitos. (LEÃO, 2011, p. 75).

Assim, a sociedade estaria lidando de forma inadequada com as limitações e dificuldades das pessoas, promovendo barreiras ambientais, econômicas e culturais, produzindo e reproduzindo a opressão socioeconômica das pessoas com deficiência (WERNECK, 2004; HIGA e DIAS, 2011; MARTINS et al., 2012). Dessa forma, se faz necessário que a sociedade e/ou o Estado eliminem tais barreiras, adaptando o meio físico e social para que a pessoa com deficiência possa desfrutá-los.

O modelo social teve seu momento de maior influência entre a década de 1990 e o início do século XXI. Embora as reivindicações das pessoas com deficiência tenham iniciado antes desse período, é nele que se intensificaram as lutas e a prática do atendimento voltado a sua autonomia e aos seus direitos (SASSAKI, 2004b). As expressões “portador de deficiência” ou “portadores de necessidades especiais” foram utilizadas até o final da década de 1990. Ambas também são consideradas inadequadas, pois “portador” remete a uma situação que pode ser desvinculada em algum momento, não representando a condição da pessoa com deficiência.

O modelo biopsicossocial se caracteriza pela junção das dimensões médica, psicológica (individual) e social da deficiência a partir do reconhecimento de que o modelo médico não deveria ser excluído em prol do social e vice-versa, pois ambos se complementam. Ou seja, se reconheceu que a deficiência é o resultado da influência mútua de diferentes fatores, como funções e estruturas do corpo, exclusão e falta de interação social, além de fatores ambientais (MARTINS et al., 2012).

Para Costa (2015, p. 37), o modelo admite que as pessoas com deficiência podem se beneficiar “[...] do cuidado médico, da reabilitação e outros serviços correlacionados, assim como a acessibilidade, em todos os seus domínios, deve ser garantida”. Ele foi construído a partir da revisão da Classificação Internacional das Deficiências, Incapacidades e Desvantagens (ICIDH), realizada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 2001 (LEÃO, 2011).

A consolidação do modelo biopsicossocial ocorre a partir da realização da Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPCD) em 2006, cuja resolução incorpora a expressão “discriminação por motivo de deficiência”. Esse incremento expressa que qualquer diferenciação, exclusão ou restrição baseada em deficiência, com o propósito ou efeito de impedir ou impossibilitar o reconhecimento, deve ser afastado (LEÃO, 2011). A partir dessa convenção, o conceito de “pessoa com deficiência” se consolida e representa esse segmento.

Um exemplo da influência das concepções e lutas internacionais na ampliação dos direitos das pessoas com deficiência e construção de sua cidadania no Brasil foi a inclusão, no Decreto nº 186/2008 (tendo valor de emenda constitucional), do texto final da Convenção dos Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovado em sessão solene da ONU. A interpretação que passou a vigorar é a de que a deficiência “[...] resulta da interação entre pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas” (BRASIL, 2008). Essa conceituação é reiterada no Estatuto da Pessoa com Deficiência e traz mudanças sensíveis para inúmeras questões de direitos, dentre elas a concessão do benefício de prestação continuada (BPC).

O DIREITO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NO BRASIL

Em 5 de janeiro de 2016, entrou em vigor a Lei Federal nº 13.146, de 2015, conhecida como o *Lei Brasileira de Inclusão ou Estatuto da Pessoa com Deficiência*, destinada a “[...] assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania” (BRASIL, 2015).

Essa lei é resultado de um processo histórico decorrente das lutas por reconhecimento e visibilidade na sociedade dos movimentos de pessoas com deficiência e buscou realizar a adequação do ordenamento jurídico brasileiro às resoluções que integram a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de Nova York, de 2007.

No Brasil, até a década de 1970, de acordo com Lanna Junior (2010), as pessoas com deficiência não possuíam espaço para a participação nas decisões de sua própria vida, dependendo, muitas vezes, da caridade e da compaixão alheia, e as ações governamentais se resumiam a programas assistencialistas. Dessa forma, paralelamente às poucas ou quase inexistentes iniciativas do Estado, no final dessa década, ocorreram diversas mobilizações organizadas pelas próprias pessoas com deficiência, que culminaram com a criação do “movimento político das pessoas com

deficiência”, tornando-os agentes políticos ativos e protagonistas de suas lutas e demandas.

Tal movimento buscava “[...] refinar conceitos e mudar paradigmas, criando uma base sólida para a construção de uma nova perspectiva sobre a deficiência” (LANNA JUNIOR, 2010, p. 16). Uma das primeiras conquistas com relação à legislação foi o reconhecimento por parte do Estado de suas responsabilidades para com essas pessoas, já que a Constituição Federal de 1988 traz diversos capítulos sobre os direitos das pessoas com deficiência, tais como:

Artigo 23 – É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas com deficiência [...]

Artigo 24 – Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]

XIV – proteção e integração social das pessoas com deficiência (BRASIL, 1988).

Em seu art. 203, a Constituição Federal institui a assistência social aos indivíduos vulneráveis socioeconomicamente, sem a necessidade de contribuição à seguridade social, incluindo também as pessoas com deficiência:

[...] a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: [...]

IV – A habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V – A garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988).

Em 1988 foi fundado no país o primeiro Centro de Vida Independente (CVI) da pessoa com deficiência, localizado no Rio de Janeiro, com o objetivo de “[...] empoderar as pessoas com deficiência, acreditando que todos têm capacidade para gerir a própria vida, assumir responsabilidades, tomar decisões e realizar seus desejos, mesmo que tenham uma deficiência severa” (CVI-RIO, 2016). Atualmente, no Brasil, existem mais de 20 CVIs, que são organizações não-governamentais criadas, administradas e operacionalizadas por pessoas com deficiência, com a infraestrutura necessária para auxiliá-las no alcance de sua independência e melhoria da sua qualidade de vida.

O conceito de “vida independente” para uma pessoa com deficiência abrange, segundo Sassaki (2004a, p. 7):

[...] movimento, filosofia, serviços, equipamentos centros e processo, em relação aos quais as figuras centrais são os cidadãos com deficiência que se libertaram ou estão em vias de se libertar da autoridade institucional e/ou familiar a fim de viverem com dignidade, autonomia, e independência na comunidade.

Em 24 de julho de 1991, foi regulamentada no Brasil a Lei nº 8.213, que “[...] dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social” e que, em seu art. 93, estabelece cotas para a admissão de pessoas com deficiência nas empresas. Nesse mesmo ano, entrou em vigor a Lei nº 8.742/93, que “[...] dispõe sobre a organização da Assistência Social” e que garante o benefício de prestação continuada (BPC) às pessoas com deficiência que não possuem condições econômicas de manter suas necessidades básicas. Essa lei atende à questão constante no art. 203 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

Posteriormente, na busca por regulamentar a inclusão e a garantia de direitos das pessoas com deficiência, foi editado o Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, para regulamentar a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, ou seja, dez anos após a elaboração da lei. Ela dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolidando as normas de proteção a esse segmento social e atribuindo ao poder público a responsabilidade de

[...] assegurar à pessoa com deficiência o pleno exercício de seus direitos básicos, inclusive dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao desporto, ao turismo, ao lazer, à previdência social, à assistência social, ao transporte, à edificação pública, à habitação, à cultura, ao amparo à infância e à maternidade, e de outros que, decorrentes da Constituição e das leis, propiciem seu bem-estar pessoal, social e econômico. (BRASIL, 1999).

Em 2008, como apresentado anteriormente, foi incorporada à legislação brasileira a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, realizada pela ONU, através do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, objetivando garantir a melhora da qualidade de vida e a inclusão das pessoas com deficiência.

Apesar dos consideráveis avanços normativos na busca pela inclusão, ainda faltava o reconhecimento, por parte da sociedade, da possibilidade de uma vida independente para as PcD. Assim, entrou em vigor a Lei Brasileira de Inclusão, nº 13.146 (também denominada Estatuto da pessoa com deficiência), em 5 de janeiro de 2016, sancionada em 6 de julho do ano anterior.

LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL E O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

Uma das grandes inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988 foi, como já apresentado, a inclusão do direito à assistência social ao cidadão, que consta em seu art. 203. Tendo em vista que um dos alicerces da CF/88 se centra na busca da dignidade humana e na redução das desigualdades socioeconômicas, se faz necessária a consolidação de políticas e ações que possibilitem essa mudança no quadro da realidade brasileira e deem acesso aos direitos sociais principalmente às camadas mais pobres e vulneráveis da população.

Nesse sentido, a Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, nomeadamente conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), foi promulgada objetivando a garantia e manutenção das necessidades mais básicas de sobrevivência

da população vulnerável economicamente, através do direito à assistência social: “[...] direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 1993).

A partir disso, a assistência social ficou regida pelos seguintes princípios:

- I – supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III – respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV – igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, 1993).

Na Lei nº 8.742/1993, em seu capítulo IV, consta o Benefício de Prestação Continuada, ou seja, “[...] a garantia de 1 (um) salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 70 (setenta) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família⁴” (BRASIL, 1993). Quanto ao “não possuir meios de prover sua manutenção”, entende-se que a pessoa se encontra nessa situação quando seu núcleo familiar tiver uma renda abaixo de um quarto (1/4) do salário-mínimo por integrante.

Esse não é um benefício concedido em caráter previdenciário, assim, o favorecido não tem o status de aposentado, além disso, o BPC não pode ser transferido, ou seja, não origina pensão aos dependentes em caso de falecimento do beneficiário, também não fazendo jus ao pagamento do 13º salário – abono salarial anual (RADDATZ, 2014).

Não obstante, ainda existem questões conceituais em construção, como a própria definição de pessoa com deficiência. Na referida lei, em sua redação original (1993), no § 2º do art. 20 da Loas, uma pessoa com deficiência apta a receber esse benefício, “[...] é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho” (BRASIL, 1993), atrelando, dessa forma, a inatividade profissional como um dos requisitos primordiais para sua concessão e manutenção.

Em setembro de 2007, entrou em vigor o Decreto nº 6.214, que regulamentou “[...] o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso” (BRASIL, 2007), tratado na Lei nº 8.742/93. Além de o

⁴ Entende-se por família “[...] a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes” (BRASIL, 1993).

benefício a pessoas idosas passar de 70 anos ou mais para 65 anos ou mais, foram inseridos os parâmetros para a concessão da prestação continuada para a pessoa com deficiência:

Art. 16. A concessão do benefício à pessoa com deficiência ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de incapacidade, com base nos princípios da Classificação Internacional de Funcionalidades, Incapacidade e Saúde – CIF, estabelecida pela Resolução da Organização Mundial da Saúde no 54.21, aprovada pela 54^a Assembleia Mundial da Saúde, em 22 de maio de 2001.

§ 1º A avaliação da deficiência e do grau de incapacidade será composta de avaliação médica e social.

§ 2º A avaliação médica da deficiência e do grau de incapacidade considerará as deficiências nas funções e nas estruturas do corpo, e a avaliação social considerará os fatores ambientais, sociais e pessoais, e ambas considerarão a limitação do desempenho de atividades e a restrição da participação social, segundo suas especificidades.

§ 3º As avaliações de que trata o § 1º serão realizadas, respectivamente, pela perícia médica e pelo serviço social do INSS. (BRASIL, 2007).

No ano de 2009, segundo AGU (2012), foi ajuizada uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental⁵ (ADPF nº 18259) pelo Ministério Público Federal (MPF), requerendo:

[...] a declaração de invalidade, por suposta não-recepção, do então art. 20, § 2º, da Lei nº 8.742, de 1993. Além disso, na referida ADPF, o Parquet Federal pretende obter provimento jurisdicional que determine o emprego do conceito de pessoa com deficiência, previsto no art. 1º da Convenção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, na concessão dos benefícios de prestação continuada regulados pela LOAS. (AGU, 2012, p. 146).

Assim, em 2011, foi dada uma nova redação ao § 2º do art. 20 da Loas, a partir da Lei nº 12.435/2011, que alterou a Lei nº 8.742/1993. Para efeito de concessão do benefício, o conceito de pessoa com deficiência passou a ser “[...] aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas” (BRASIL, 2011). Todavia, os impedimentos de longo prazo ainda foram caracterizados como “[...] aqueles que incapacitam a pessoa com deficiência para a vida independente e para o trabalho pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos” (BRASIL, 2011), ou seja, também vinculados a incapacidade de atividade laboral.

Também em 2011, através do Decreto nº 7.617/2011, é incluído o § 5º no art. 16 da Lei 8.742/1993, apresentando os objetivos da avaliação da deficiência e seu grau:

⁵ “É um tipo de ação, ajuizada exclusivamente no STF, que tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público. Neste caso, diz-se que a ADPF é uma ação autônoma. Entretanto, esse tipo de ação também pode ter natureza equivalente às ADIs, podendo questionar a constitucionalidade de uma norma perante a Constituição Federal, mas tal norma deve ser municipal ou anterior à Constituição vigente (no caso, anterior à de 1988). A ADPF é disciplinada pela Lei Federal 9.882/99. Não é cabível ADPF quando existir outro tipo de ação que possa ser proposto” (STF, 2017).

- I - comprovar a existência de impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial; e
- II - aferir o grau de restrição para a participação plena e efetiva da pessoa com deficiência na sociedade, decorrente da interação dos impedimentos a que se refere o inciso I com barreiras diversas. (BRASIL, 2011).

Nesse sentido, pode-se dizer que se inicia a inclusão, ao menos no corpo da lei, do modelo biopsicossocial da deficiência, que passa a ser vista como a soma de experiências do corpo (física, mental, intelectual ou sensorial), atrelada às diversas formas de restrições existentes e reproduzidas pela sociedade que impedem o indivíduo de se integrar de forma plena.

Com a entrada em vigor da Lei Brasileira de Inclusão em janeiro de 2015, uma nova redação foi dada à Loas sobre a definição de pessoa com deficiência, redefinindo-a como aquela “[...] que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas” (BRASIL, 2015).

Quanto à questão do impedimento de longo prazo, manteve-se “[...] aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos” (BRASIL, 2011), da redação de 2011, contudo houve uma sutil, porém importante, alteração quando retirada a questão da incapacidade para o trabalho, no corpo da lei.

Mesmo que à primeira vista os dois últimos conceitos sobre deficiência do BPC/Loas sejam muito próximos, as suas diferenças têm sido cruciais para sua concessão e/ou manutenção. Até porque a Lei nº 13.146, de 2015, se preocupou em deixar claras as barreiras, tratadas pela última definição:

- IV - barreiras: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que limite ou impeça a participação social da pessoa, bem como o gozo, a fruição e o exercício de seus direitos à acessibilidade, à liberdade de movimento e de expressão, à comunicação, ao acesso à informação, à compreensão, à circulação com segurança, entre outros, classificadas em:
 - a) barreiras urbanísticas: as existentes nas vias e nos espaços públicos e privados abertos ao público ou de uso coletivo;
 - b) barreiras arquitetônicas: as existentes nos edifícios públicos e privados;
 - c) barreiras nos transportes: as existentes nos sistemas e meios de transportes;
 - d) barreiras nas comunicações e na informação: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que dificulte ou impossibilite a expressão ou o recebimento de mensagens e de informações por intermédio de sistemas de comunicação e de tecnologia da informação;
 - e) barreiras atitudinais: atitudes ou comportamentos que impeçam ou prejudiquem a participação social da pessoa com deficiência em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas;
 - f) barreiras tecnológicas: as que dificultam ou impedem o acesso da pessoa com deficiência às tecnologias. (BRASIL, 2015).

Assim, para fins de concessão do BPC/Loas, a deficiência não pode mais ser atrelada à incapacidade para o trabalho ou à impossibilidade de uma vida independente. A partir do Estatuto da Pessoa com Deficiência, a definição foi ampliada, e, além de impedimentos de longo prazo, as barreiras são postas como geradores de entraves para a participação da PcD na sociedade em igualdade de condições com os demais indivíduos. Isso, atualmente, tem consolidado muitas discussões jurídicas a fim de colocar em prática tais disposições normativas sobre o conceito de pessoa com deficiência (BRASIL, 2011) e a concessão do BCP/Loas.

A Lei nº 8.742/1993 analisa a capacidade de manutenção econômica das famílias, em que, para ter acesso ao benefício, deve-se comprovar a miserabilidade da família através de uma média aritmética, tomando como base a soma dos ganhos do núcleo familiar, cujo resultado não pode ultrapassar $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário-mínimo vigente per capita. Essa condição traz como uma das consequências:

[...] a denegação do benefício assistencial a um número expressivo de pessoas que têm deficiência e vivem em condições de absoluta penúria e segregação social, comprometendo as condições materiais básicas para seu sustento e até desenvolvimento social para sair da situação de extrema necessidade. (ABELLA, 2016).

Isso demonstra a dificuldade para que a pessoa com deficiência possa custear tratamentos especiais, mobilidade, aluguel de moradia, medicamentos, dentre outras situações que incidam gastos financeiros necessários a um mínimo de qualidade de vida.

Como demonstra Pereira (2018, p. 13):

[...] não se deve esquecer de que o critério objetivo da renda foi estabelecido para facilitar a aferição da miserabilidade, não podendo servir de empecilho à análise desta condição por outros meios. Com efeito, a depender das peculiaridades de cada caso, pode restar constatado que, apesar de a renda familiar per capita ser igual ou superior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, a família do requerente não possui condições de prover o seu sustento, estando evidenciada a condição de hipossuficiência econômica do clã. Assim, se a renda familiar per capita for igual ou maior que $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, abre-se a oportunidade para que a miserabilidade seja comprovada por outros meios [...]. Isto não significa infringir o critério estabelecido no artigo 20 § 3º da Lei nº 8.742/93, mas apenas flexibilizar as formas de se constatar a miserabilidade.

No 3º Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais⁶ – Fonajef (2006), em seu enunciado nº 50, alterado pelo 4º Fonajef (2007), ficou especificado que “[...] sem

⁶ O Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais (Fonajef) é um evento promovido anualmente pela Associação dos Juizes Federais (Ajufe) desde 2004. Seu objetivo é discutir temas, sistemáticas e soluções para aprimorar o funcionamento dos juizados especiais federais a partir do debate a respeito das mais diversas situações vivenciadas pelos juizes federais que atuam nesses órgãos da Justiça Federal (TRF 2, [201-?]).

prejuízo de outros meios, a comprovação da condição socioeconômica do autor pode ser feita por laudo técnico confeccionado por assistente social, por auto de constatação lavrado por oficial de justiça ou através de oitiva de testemunha” (TRF 4, 2017).

Importante salientar que, em 22 de junho de 2021, foi editada a Lei nº 14.176, que altera a Lei nº 8.742/93 que, entre outras providências, buscou estabelecer “[...] o critério de renda familiar **per capita** para acesso ao benefício de prestação continuada, estipular parâmetros adicionais de caracterização da situação de miserabilidade e de vulnerabilidade social” (BRASIL, 2021).

§ 11-A. O regulamento de que trata o § 11 deste artigo poderá ampliar o limite de renda mensal familiar per capita previsto no § 3º deste artigo para até 1/2 (meio) salário-mínimo, observado o disposto no art. 20-B desta Lei. [...]

Art. 20-B. Na avaliação de outros elementos probatórios da condição de miserabilidade e da situação de vulnerabilidade de que trata o § 11 do art. 20 desta Lei, serão considerados os seguintes aspectos para ampliação do critério de aferição da renda familiar mensal per capita de que trata o § 11-A do referido artigo. (BRASIL, 2021).

Embora os artigos e incisos mencionados acima causem a impressão de um avanço considerável na concessão do BCP/Loas, o próprio art. 20 da referida lei traz limitações legais, como demonstrado abaixo:

§ 1º A ampliação de que trata o caput deste artigo ocorrerá na forma de escalas graduais, definidas em regulamento. [...]

§ 4º O valor referente ao comprometimento do orçamento do núcleo familiar com gastos de que trata o inciso III do caput deste artigo será definido em ato conjunto do Ministério da Cidadania, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia e do INSS, a partir de valores médios dos gastos realizados pelas famílias exclusivamente com essas finalidades, facultada ao interessado a possibilidade de comprovação, conforme critérios definidos em regulamento, de que os gastos efetivos ultrapassam os valores médios. (BRASIL, 2021, grifos nossos).

As limitações ficam muito claras quando se observa os grifos realizados no trecho da lei acima apresentado. A lei que em tese alteraria a questão econômica para a concessão do benefício esbarra em **critérios definidos em regulamentos** que ainda simplesmente não existem, deixando um vazio legal imenso que prejudica o acesso ao benefício àquelas pessoas que necessitam dele, e levando a questão ao sistema judiciário.

Fica claro que a concessão do BPC não pode ser abordada de forma una, mecânica e engessada, pois não se trata de casos padronizados. Como já dito anteriormente, a definição de pessoa com deficiência está em constante mudança, e a não compreensão dessa realidade pelos legisladores pode acarretar desproporcionalidades e prejuízos às camadas mais vulneráveis da sociedade. Nesse

sentido, o sistema judiciário se apresenta com um papel preponderante na garantia dos direitos das pessoas com deficiência na concessão do BCP.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Grande parte da população com algum tipo de deficiência não tem o pleno acesso a serviços de saúde, educação, transporte, habitação, tão pouco consegue se inserir no mercado de trabalho. Por essa razão, é essencial que os governos desenvolvam políticas públicas capazes de promover o pleno exercício da cidadania às pessoas com deficiência.

Analisando a trajetória dos direitos das pessoas com deficiência no Brasil, é possível verificar sua relação espelhada com a sua definição conceitual, que reflete, também, a forma como a sociedade reconhece esses indivíduos. Além disso, quando ampliamos a análise, é possível perceber como o processo de reconhecimento dos direitos das pessoas com deficiência é completamente congruente com a construção da cidadania brasileira, incompleta e negativa.

O desenvolvimento do conceito de deficiência no Brasil é produto das lutas e reivindicações dos movimentos sociais juntamente com as iniciativas externas, particularmente de organismos internacionais como a ONU, que, a partir de meados do século XX, influenciaram decisivamente as principais políticas públicas destinadas a esse público. Exemplo disso é a Convenção sobre Pessoas com Deficiência, ratificada em 2008 (SÃO PAULO, 2008), que influenciou decisivamente a emenda constitucional e a Lei Orgânica de Assistência Social nº 8.742/1993.

Este é um bom exemplo de como os acontecimentos e pressões internacionais têm, historicamente, pressionado pelo reconhecimento de direitos e pela construção de políticas públicas no Brasil. Assim é o caso das pessoas com deficiência, mas também foi o caso da abolição da escravidão, da legislação trabalhista, dos direitos civis...

Ainda assim, o sistema judiciário é constantemente acionado para garantir o direito à assistência social, em especial ao benefício de prestação continuada às pessoas com deficiência e aos idosos.

O que se observa é uma constante mudança e, ao que nos parece, aprimoramento do conceito da pessoa com deficiência, que culminou no país com a entrada em vigor da Lei de Inclusão em janeiro de 2016, revendo posições e quebrando paradigmas caros para a tradição estatal brasileira, como ao desvincular a definição de pessoa com deficiência da “impossibilidade da atividade laboral”.

Essa nova normatização do conceito responsabiliza a sociedade pelo processo de “deficientização”, construído pelo modo de vida que cria, através da categoria de normalidade, os mais diversos tipos de barreiras sociais (urbanísticas, arquitetônicas, nos transportes, nas comunicações e na informação, tecnológicas e/ou atitudinais). Esse aprimoramento conceitual e normativo se molda ao modelo biopsicossocial, pois a deficiência não é mais compreendida como uma tragédia individual, mas como a soma das limitações corporais, psicológicas e sociais.

Outra mudança importante foi a revisão das possibilidades de comprovação de hipossuficiência financeira, que têm sido flexibilizadas no sistema judiciário, garantindo assim a concessão e/ou manutenção do BPC às pessoas com deficiência por outras formas de identificação da miserabilidade, para além da comprovação financeira. Isso foi extremamente positivo pois, em inúmeros casos, o custeio das necessidades das pessoas com deficiência e da transposição das barreiras da sociedade acarreta sua miserabilidade, mesmo ultrapassando o teto da renda constante na Lei nº 8742/1993. Embora já se tenha trilhado um importante caminho para uma cidadania para este grupo social, sua inclusão total ainda é uma utopia.

SOBRE OS AUTORES

Hemerson Luiz Pase: Licenciado em Filosofia pela Faculdade de Filosofia Nossa Senhora Imaculada Conceição – FAFIMC. Mestre em Desenvolvimento e doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Professor e atual coordenador do curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande (FURG).

Márcia Leite Borges: Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas. Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense. Pós-doutoranda no Mestrado em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande e pós-doutoranda do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (USP).

Everton Rodrigo dos Santos: Bacharel em Ciências Sociais. Mestre e doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor do Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social da Universidade Feevale.

Ana Paula Dupuy Patella: Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

REFERÊNCIAS

1. ABELLA, Átila. Benefício Assistencial à Pessoa com Deficiência: mudança de conceitos e Direito Previdenciário. 01 dez. 2016. Disponível em: <https://previdenciaria.com/blog/beneficio-assistencial-pessoa-com-deficiencia-novo-conceito-loas-inss/>. Acesso em: 30 abr. 2024.
2. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 18259. STF, 2012.
3. BORGES, Marcia Leite. Inclusão socioeconômica das pessoas com deficiência: as políticas públicas de inclusão através do mercado de trabalho Brasil. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.
4. BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Lisboa: Difel, 1989.
5. BRASIL. Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para estabelecer o critério de renda familiar per capita para acesso ao benefício de prestação continuada, estipular parâmetros adicionais de caracterização da situação de miserabilidade e de vulnerabilidade social e dispor sobre o auxílio-inclusão de que trata a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência); autoriza, em caráter excepcional, a realização de avaliação social mediada por meio de videoconferência; e dá outras providências. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14176.htm. Acesso em: 06 jul. 2022.

6. BRASIL. Secretaria dos Direitos Humanos. Pessoa com deficiência. Portal do Governo, 2016. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/pessoa-com-deficiencia/dados-estatisticos/relatorio-de-monitoramento-da-convencao>. Acesso em: 02 maio 2021.
7. BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13146.htm. Acesso em: 08 abr. 2016.
8. BRASIL. Ministério da Saúde. Avanços das políticas públicas para pessoas com deficiência: uma análise a partir das Conferências Nacionais. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/publicacoes/livro-avancos-politicas-publicas-pcd.pdf>. Acesso em: 02 maio 2023.
9. BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm. Acesso em: 30 abr. 2024.
10. BRASIL. Decreto nº 186, de 2008. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. Brasília, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Congresso/DLG/DLG-186-2008.htm. Acesso em: 30 abr. 2024.
11. BRASIL. Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007. Regulamenta o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm. Acesso em: 30 abr. 2024.
12. BRASIL. Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm. Acesso em: 08 abr. 2016.
13. BRASIL. Lei nº 8742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8742-7-dezembro-1993-363163-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 04 jul. 2023.
14. BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Brasília, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm. Acesso em: 04 jul. 2023.
15. BRASIL. Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989. Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência – Corde. Brasília, 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7853.htm. Acesso em: 25 jun. 2015.
16. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 dez. 2016.
17. CARVALHO, José Murilo. Cidadania no Brasil: o longo caminho. 9. ed. Rio de Janeiro, 2001.
18. COSTA, Luiza Santos. Inclusão no curso médico: atenção integral à saúde das pessoas com deficiência. Rio de Janeiro, out. 2015.
19. CVI-RIO. O CVI-Rio. 2016. Disponível em: <http://www.cvi-rio.org.br/site/cvirio/>. Acesso em: 30 abr. 2024.
20. DAMATTA, Roberto. Reflexões sobre o público e o privado no Brasil: um ponto de vista perverso. Caderno de Ciências Sociais, v. 83, n. 3, p. 51-62, abr. 1993.

21. ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, n. 24, set. 1991. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006. Acesso em: 30 abr. 2024.
22. FAORO, Raimundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 11. ed. São Paulo: Globo, 1997. Originalmente publicado em 1958.
23. FONTES, Fernando. Pessoas com deficiência e políticas sociais em Portugal: da caridade à cidadania social. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 86, set. 2009. Disponível em: <https://rccs.revues.org/233?lang=pt#text>. Acesso em : 30 abr. 2024.
24. FREYRE, Gilberto. Casa-grande & senzala. 42. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001. Originalmente publicado em 1933.
25. HANDICAP INTERNATIONAL. Os quatro modelos. 2016. Disponível em: <http://www.making-prsp-inclusive.org/pt/6-deficiencia/61-o-que-e-deficiencia/611-os-quatro-modelos.html>. Acesso em: 01 jul. 2023.
26. HIGA, Marcelo; DIAS, Adriana. O Movimento dos Direitos da Deficiência: do modelo médico ao modelo social. Instituto Baresi, 2011. Disponível em: <http://institutobaresi.com/2011/06/08/o-movimento-dos-direitos-da-deficiencia-do-modelo-medico-ao-modelo-social/>. Acesso em: 04 jun. 2023.
27. HOLANDA, Sérgio B. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. Originalmente publicado em 1936.
28. LANNA JUNIOR, Mário Cléber. História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos; Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2010. Disponível em: <http://www.inclusive.org.br/wp-content/uploads/2010/12/Movimento1.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2024.
29. LEÃO, Tiago Marques. Direito sanitário e pessoa com deficiência: uma análise da rede de proteção normativa à saúde no Brasil. In: LIMA, Isabel; PINTO, Isabela; PEREIRA, Sílvia. (Orgs.). Políticas públicas e pessoa com deficiência: direitos humanos, família e saúde. Salvador: EDUFBA, 2011.
30. MARSHALL, Thomas. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
31. MARTINS, Bruno; et al. A emancipação dos estudos da deficiência. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 98, 2012. DOI: <https://doi.org/10.4000/rccs.5014>
32. MORAGAS, Vicente Junqueira. Sementes da inclusão: o que são barreiras? 2022. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/acessibilidade/publicacoes/sementes-da-inclusao/sementes-da-inclusao-o-que-sao-barreiras#:~:text=Conforme%20a%20Lei%2013.146%2F2015,de%20comunica%C3%A7%C3%A3o%20e%20informa%C3%A7%C3%A3o%3B%20as>. Acesso em: 30 abr. 2024.
33. MOREIRA, Marcelo Sevyabrick; SANTOS, Ronaldo Teodoro dos. Cidadania regulada e Era Vargas: a interpretação de Wanderley Guilherme dos Santos e sua fortuna crítica. *Estudos Históricos*, v. 33, n. 71, p. 539-558, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/S2178-14942020000300006>
34. O'DONNEL, Guillermo. Democracia delegativa. *Revista Novos Estudos*, v. 3, n. 31, 1991. Disponível em: <https://uenf.br/cch/lesce/files/2013/08/Texto-2.pdf>. Acesso em: 05 maio 2024.
35. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Centro Regional de Informação das Nações Unidas (UNRIC). Alguns factos e números sobre as pessoas com deficiência. 2015. Disponível: <https://www.unric.org/pt/pessoas-com-deficiencia/5459>. Acesso em: 04 maio 2023.
36. PASE, Hemerson; PATELLA, Ana Paula Dupuy. Cultura política e a eleição de Bolsonaro. In: CREMONESE, Dejalma (Org.). Democracia e crise política no Brasil (2013 - 2020). Curitiba: Appris, 2021. v. 1, p. 163-179.
37. PEREIRA, Maíra de C. Considerações acerca do requisito da renda familiar per capita para concessão do benefício assistencial previsto no art. 20 da lei 8.742/97. *Revista da Defensoria Pública da União*, n. 3, p. 9-21, 2018. DOI: <https://doi.org/10.46901/revistadadpu.i03.p%25p>

38. RADDATZ, Joice. Benefício assistencial ao idoso ou portador de deficiência (LOAS). 2014. Disponível em: <https://joiceraddatz.jusbrasil.com.br/artigos/125334738/beneficio-assistencial-ao-idoso-ou-portador-de-deficiencia-loas>. Acesso em: 30 abr. 2024.
39. SANTOS, Wanderley. Guilherme. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
40. SASSAKI, Romeu Kassume. Conceito de vida independente, 2001. In: SASSAKI, Romeu Kassume. Vida independente na era da sociedade inclusiva. São Paulo: RNR, 2004a.
41. SASSAKI, Romeu Kassume. Os centros de vida independente como fontes de uma nova mentalidade. 1994. In: SASSAKI, Romeu Kassume. Vida independente na era da sociedade inclusiva. São Paulo: RNR, 2004b.
42. SASSAKI, Romeu Kassume. Portadores de deficiência ou pessoas com deficiência? In: ENCONTRÃO 2000, 2000, Recife. Anais do Encontro 2000. São Paulo, 2003.
43. SÃO PAULO. Secretaria da Pessoa com Deficiência. Convenção sobre os Direitos de Pessoas com Deficiência. 2008. Disponível em: <http://www.pessoacomdeficiencia.sp.gov.br>. Acesso em: 02 maio 2023.
44. SOUZA, Jessé. A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.
45. SOUZA, Jessé. A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: Leya, 2015.
46. SOUZA, Jessé. A ralé brasileira: quem é e como vive? Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2009.
47. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Verbete: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. STF, 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbetes.asp?letra=A&id=481>. Acesso em: 02 jan. 2023.
48. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO (TRF 2). Fóruns dos Juizados Especiais Federais (FOREJEF e FONAJEF). [201-?]. Disponível em: <https://www10.trf2.jus.br/jef/foruns-juizado-especial-federal-jef/>. Acesso em: 29 abr. 2024.
49. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF 4). COJEF – Enunciados FONAJEF. 2017. Disponível em: http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=enum_fonajefs. Acesso em: 30 abr. 2024.
50. WERNECK, Claudia. Modelo médico x modelo social da deficiência. In: MANUAL da mídia legal 3: Comunicadores pela saúde. Rio de Janeiro: WVA Editora, 2004. p. 16-21.

Submissão em 17 de novembro de 2023.

Aceito em 19 de março de 2024.

