ELÓI MARTINS SENHORAS
ANA CÉLIA DE OLIVEIRA PAZ
(organizadores)

POLÍTICAS PÚBLICAS

Sujeitos e Agendas Pós-Modernas



EDITORA
2023

POLÍTICAS PÚBLICAS

Sujeitos e Agendas Pós-Modernas

POLÍTICAS PÚBLICAS

Sujeitos e Agendas Pós-Modernas

ELÓI MARTINS SENHORAS
ANA CÉLIA DE OLIVEIRA PAZ
(organizadores)

BOA VISTA/RR
2023

Editora IOLE

Todos os direitos reservados.
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.



EXPEDIENTE

Revisão
Elói Martins Senhoras
Maria Sharlyany Marques Ramos

Capa
Alokike Gael Chloe Hounkonnou
Elói Martins Senhoras

Projeto Gráfico e Diagramação
Elói Martins Senhoras
Balbina Líbia de Souza Santos

Conselho Editorial
Abigail Pascoal dos Santos
Charles Pennaforte
Claudete de Castro Silva Vitte
Elói Martins Senhoras
Fabiano de Araújo Moreira
Julio Burdman
Marcos Antônio Fávaro Martins
Rozane Pereira Ignácio
Patrícia Nasser de Carvalho
Simone Rodrigues Batista Mendes
Vitor Stuart Gabriel de Pieri

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

Se66 SENHORAS, Elói Martins; PAZ, Ana Célia de Oliveira (organizadores).

Políticas Públicas: Sujeitos e Agendas Pós-Modernas. Boa Vista: Editora IOLE, 2023, 301 p.

Série: Ciência Política. Editor: Elói Martins Senhoras.

ISBN: 978-65-85212-71-7
https://doi.org/10.5281/zenodo.10251908

1 - Direitos. 2 - Política. 3 - Políticas Sociais. 4 - Políticas Públicas.
I - Título. II - Senhoras, Elói Martins. III - Ciência Política. IV - Série

CDD–320

A exatidão das informações, conceitos e opiniões é
de exclusiva responsabilidade dos autores



EDITORIAL

A editora IOLE tem o objetivo de divulgar a produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância social, científica ou didática em distintas áreas do conhecimento e direcionadas para um amplo público de leitores com diferentes interesses.

As publicações da editora IOLE têm o intuito de trazerem contribuições para o avanço da reflexão e das práxis em diferentes áreas do pensamento e para a consolidação de uma comunidade de autores comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização dos debates.

O conteúdo produzido e divulgado neste livro é de inteira responsabilidade dos autores em termos de forma, correção e confiabilidade, não representando discurso oficial da editora IOLE, a qual é responsável exclusivamente pela editoração, publicação e divulgação da obra.

Concebido para ser um material com alta capitalização para seu potencial público leitor, o presente livro da editora IOLE é publicado nos formatos impresso e eletrônico a fim de propiciar a democratização do conhecimento por meio do livre acesso e divulgação das obras.

Prof. Dr. Elói Martins Senhoras

(Editor Chefe)

Copyright © Editora IOLE
2023

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO | 09

CAPÍTULO 1 |
Derechos de las Personas Mayores:
Contribuciones para el Delineamiento de Políticas 13

CAPÍTULO 2 |
Políticas Sociais para Crianças e Adolescentes:
Breve Histórico dos Modelos de Assistência Social 43

CAPÍTULO 3 |
Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes com
Transtorno do Espectro Autista sob a Perspectiva de sua Proteção Jurídica 75

CAPÍTULO 4 |
Políticas Sociais, Subjetividade e Juventude: Alguns Aspectos Históricos 109

CAPÍTULO 5 |
Políticas Públicas para Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade Social:
Possíveis Contribuições da Psicologia na Promoção/Garantia de Direitos 135

SUMÁRIO

CAPÍTULO 6 |
Direito Antidiscriminatório e Políticas Afirmativas Raciais: A Atuação do STF na Garantia de Políticas Públicas de Cotas Raciais na Educação Universitária Pública e a Cargos Públicos em Favor da População Negra 157

CAPÍTULO 7 |
A Proteção dos Direitos Sociais e os Migrantes: Uma Abordagem a Partir da Perspectiva do Desenvolvimento e das Políticas Públicas Igualitárias e Não-Discriminatórias 203

CAPÍTULO 8 |
Migraciones del Siglo XXI: Un Necesario Re-Cambio en las Políticas de Identidad 231

CAPÍTULO 9 |
Acceso a la Vivienda Para la Población Migrante en Chile: Elementos Introductorios 267

SOBRE OS AUTORES | 289

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

As políticas públicas representam um objeto de estudo e de instrumentalização que atinge a *res* pública a partir de conjunto específico de ações, as quais se manifestam por evolução empírica e teórica de movimentos incrementais e ruptivos que são reflexivos às transformações da humanidade, sendo assim apreendidas por diferentes temas que refletem e atingem aos dilemas de cada sociedade.

Partindo da ampla capacidade dialógica de um campo epistêmico relativamente aberto à pluralidade dialógica e operacional, o presente livro "Políticas Públicas: Sujeitos e Agendas Pós-Modernas" apresenta uma instigante agenda de diferenciados estudos sobre um conjunto amplo de temas da realidade que são apreendidos pela experiência de profissionais que refletem e/ou atuam na área.

Neste sentido, esta obra contou com a participação de uma ampla rede de 26 profissionais de Segurança Pública e pesquisadores, oriundos de instituições públicas e privadas de ensino superior da Argentina, Brasil e Chile, os quais colaboraram a várias mãos para uma imersão nas especificidades do complexo caleidoscópio da área com base em distintas experiências presentes nas realidades dos estudos de casos.

Organizado em 9 capítulos, o presente livro apresenta o oportuno objetivo de reunir um conjunto de pesquisas e seus respectivos autores para uma troca de ideias e experiências sobre as políticas públicas *lato sensu*, fornecendo subsídios relevantes sobre a temática para o potencial público leitor, composto, tanto, por interessados ávidos por novas informações e conhecimentos, quanto, por acadêmicos e especialistas atuantes na área.

O fundamento que fornece organicidade a esta obra coletiva, produzida a várias mãos, tem sedimentação no paradigma eclético de um pluralismo teórico-metodológico, materializando-se por meio de específicos marcos conceituais e teorias e de distintos procedimentos metodológicos no levantamento e na análise de dados primários e secundários relacionados aos estudos de casos nos contextos dos países abordados.

Conclui-se que as discussões apresentadas neste livro proporcionam um instigante debate sobre a setorialização das políticas públicas e a emergência de novos temas e agendas pós-modernas, por meio de uma didática abordagem acessível aos interesses de um público leigo, não afeito a tecnicismos, e da comunidade epistêmica da área, motivo pelo qual convidamos você para explorar conosco a riqueza empírica deste campo epistêmico de pensamento e ação em plena construção.

Uma ótima leitura!

Prof. Dr. Elói Martins Senhoras

Profa. Dra. Ana Célia de Oliveira Paz

CAPITULO 1

Derechos de las Personas Mayores:
Contribuciones para el Delineamiento de Políticas

DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES: CONTRIBUCIONES PARA EL DELINEAMIENTO DE POLÍTICAS

Claudia Josefina Arias

María Pavón

Corina Soliverez

El 15 de junio de 2015 en la Argentina, se aprobó la Convención Interamericana de Protección de los Derechos humanos de las Personas Mayores en la OEA, convirtiéndose en el único instrumento jurídicamente vinculante a nivel internacional que abarca los diversos derechos en la vejez. Si bien de manera previa a su sanción existían documentos internacionales al respecto, los mismos no eran vinculantes, ni incluían todos los derechos de las personas mayores.

Si bien este hecho constituye un hito de gran relevancia, el trato hacia las personas mayores, así como algunas prácticas dirigidas hacia las mismas siguen basándose, en muchas oportunidades, en estereotipos negativos acerca de la vejez. Por ello en este trabajo en primer lugar, analizaremos el impacto que generan los estereotipos sobre la visión construida sobre la vejez y las implicancias que estas creencias generan en la vulneración de derechos de las personas mayores tanto a nivel individual como social. En segundo lugar, realizaremos un análisis desde un punto de vista subjetivo referido fundamentalmente a la toma de decisiones y al control sobre la propia vida. Para ello intentaremos relacionar dichos conceptos con la autonomía y la dependencia, los procesos de

desempoderamiento/empoderamiento, los contextos institucionales, la discapacidad, la accesibilidad y el diseño universal.

En tercer lugar, se abordarán los derechos de las personas mayores en situaciones diversas, y el modo en que éstos son respetados o vulnerados dependiendo del ámbito o de las diferentes subpoblaciones de personas mayores de las que se trate.

Es fundamental avanzar en variadas líneas de trabajo que permitan delinear políticas, mejorar dispositivos, modificar prácticas, desarrollar nuevas y deconstruir falsas creencias acerca de las personas mayores. Frecuentemente las propias personas mayores desconocen sus derechos y suelen ocupar el lugar relegado que los prejuicios les asignan. Por ello, comenzaremos por analizar los estereotipos negativos acerca de la vejez y su impacto sobre el ejercicio de los derechos de las personas mayores.

LOS ESTEREOTIPOS NEGATIVOS ACERCA DE LA VEJEZ

La representación social de la vejez posee implicancias sobre el lugar que las personas mayores ocupan en la sociedad, así como sobre el ejercicio de sus derechos. De hecho, a lo largo del tiempo la misma se ha ido modificando. Se ha pasado de la idea tradicional de la persona de edad avanzada como portadora de experiencia y de sabiduría en las sociedades antiguas, a una representación asociada a la incapacidad y a la debilidad. Actualmente, esta última visión se encuentra en proceso de transformación. Gracias a los avances científicos, tanto en relación a la reformulación de los enfoques teóricos que abordan el envejecimiento como a los recientes hallazgos de investigaciones, se va consolidando una mirada más positiva de la vejez que valora el rol de las personas mayores dentro de la sociedad. Esto implica, entre otras cuestiones, dotarlas de leyes

que las protejan, no desde un lugar de cuidado, sino como sujetos de derecho, participantes activos de la sociedad y protagonistas en el logro de transformaciones.

De acuerdo con los postulados del envejecimiento activo, basado en el ejercicio de los derechos de las personas mayores y entendido como un proceso de optimización de las oportunidades de salud, seguridad y participación (OMS, 2002), sin lugar a dudas, el pertenecer a un grupo que comienza a percibirse desde una perspectiva positiva impacta favorablemente en su logro.

LAS PERSONAS MAYORES: SUJETOS DE DERECHO

Tradicionalmente se ha considerado a las personas mayores como objeto de derechos, como alguien que debía ser cuidado y protegido por la ley debido a su debilidad física, sus dependencias e incapacidades (HUENCHUAN; RODRIGUEZ-PINERO, 2010; ROQUÉ; FASSIO, 2012). De acuerdo con González, Sosa y Reboiras (2021), el vínculo que existió entre el envejecimiento y la beneficiencia condujo a la simple conclusión de que las personas mayores solo requerían de atención sociosanitaria para vivir dignamente.

Esta visión, se focalizaba en las pérdidas que se producen durante esta etapa vital y no consideraba las posibles ganancias y potencialidades. Consecuentemente, ha existido un vacío legal respecto a cuáles eran los derechos de las personas mayores en lo referido fundamentalmente a sus posibilidades de continuar desarrollándose. Resulta claro que, desde esta perspectiva, las leyes y las políticas se dirigieran de un modo casi exclusivo a la asistencia y al tratamiento de las patologías físicas o déficits materiales o

sociales, sin considerar la promoción del bienestar integral de las personas mayores.

Sin embargo, en los últimos años se ha enfatizado la necesidad de modificar la visión acerca de las personas mayores y de generar un nuevo marco regulatorio que las reconozca como sujetos de derechos.

Al respecto, la Convención Interamericana de Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores constituye un gran avance (PALMA; PERROTA; ROVIRA, 2019). Este cambio de paradigma supone disponer de un poder que les permita actuar autónomamente en un entorno propicio y favorable para su desarrollo individual y también como colectivo social. Ser reconocido/a dentro de la sociedad supone visibilizar las posibilidades y potencialidades de este grupo particular. Se trata entonces de proteger sus derechos, garantizando la participación, sus posibilidades de desarrollo, así como una vida plena y con bienestar. Esto implicaría, disfrutar de ciertas garantías, al mismo tiempo que se refuercen las responsabilidades hacia ellos/as mismos/as, hacia sus familias, hacia su entorno inmediato y para con las generaciones futuras (HUENCHUAN; RODRIGUEZ-PINERO, 2010).

Diversas fuentes han contribuido a consolidar esta postura. Tanto las reformulaciones teóricas acerca del proceso de envejecimiento y la vejez, como los hallazgos de investigación y las evidencias de prácticas gerontológicas han ido visibilizando aspectos positivos de la vejez (ARIAS; GIULIANI; VILLAR, 2017) que han enriquecido la base del paradigma de derechos.

ESTEREOTIPOS Y PODER EN LA VEJEZ

Si bien, como mencionamos anteriormente, la visión acerca de la vejez está cambiando en un sentido positivo, aún siguen

vigentes múltiples estereotipos negativos acerca de dicha etapa vital (MERINO MARTIN, 2019). Entre otros, perdura la imagen de la persona mayor como frágil, sin habilidades, rígida e incapaz de adaptarse a las nuevas realidades. Asimismo, la vejez continúa siendo asociada frecuentemente con problemas físicos y con enfermedades. Esta visión negativa muchas veces ha sido fomentada y reproducida en los medios masivos de comunicación a través de publicidades y de anuncios que los ridiculizan y sostienen falsos supuestos (BRAVO SEGAL, 2018). Del mismo modo, estos estereotipos, muy frecuentemente recaen en las personas mayores, quienes se hacen cargo de esta definición negativa considerando que la pérdida de capacidad física, cognitiva, la reducción de la red social y la pasividad son características inherentes a esta etapa de la vida (IACUB; ARIAS, 2010). En ocasiones estos estereotipos también son compartidos por profesionales que trabajan con este colectivo. Esto afecta negativamente la atención a problemáticas de salud física o mental y a la posibilidad de habilitar nuevas oportunidades para las personas mayores. Asimismo, puede derivar en la utilización de un lenguaje que los infantiliza y en una actitud de sobreprotección hacia ellas, que comunica un mensaje oculto de incapacidad e invalidez, limitando así su autonomía (VALDÉS, 2012).

Uno de los mayores riesgos de estas concepciones centradas en los déficits es que conllevan la pérdida de poder. Perder poder, implica, caer bajo el dominio de otro, aumentando los niveles de vulnerabilidad personal y de dependencia. Pensarse como perteneciente a un grupo que no posee poder social implica someterse a situaciones de desigualdad, discriminación y maltrato, ya sea interpersonal como institucional, con el agravante de llegar a considerar tales situaciones como naturales. De hecho, las personas mayores suelen asumir los lugares marginales que la sociedad les asigna como algo esperable para su edad (IACUB, 2012).

Frente a esta realidad, en los últimos años se han desarrollado múltiples estrategias para revertir esta pérdida de poder. El empoderamiento es considerado como "un proceso que implica la revisión y problematización de ciertos códigos culturales, produciendo cambios de orden ideológico y social. Dicho proceso posibilita el fortalecimiento del autoconcepto y de la autonomía de las personas en él involucradas y la reconstrucción de identidades" (IACUB; ARIAS, 2010: 25). En términos políticos es un nuevo modelo de confrontación social basado en el potenciamiento de grupos que carecen de poder. Por lo tanto, empoderar implica la deconstrucción de un discurso para volverlo a construir desde otra ideología y fundamentalmente intentando que aquello que era marginal se vuelva central. Este proceso supone la atribución de un poder, de una sensación de mayor capacidad y competencia para promover cambios en lo personal y en lo social. Esta toma de conciencia de sus propios intereses y de cómo éstos se relacionan con los intereses de otros/as, produce una representación nueva de sí y genera una dimensión de un colectivo con determinadas demandas comunes. Mantener el "poder" es sin duda un derecho de las personas mayores no solo como individuos, sino también como grupo social (IACUB, 2012).

De acuerdo con Sidorenko (2014), para lograr ese empoderamiento se deben realizar las siguientes acciones:

1) garantizar los derechos de las personas mayores;
2) asegurar la satisfacción de sus necesidades y aspiraciones;
3) promover una imagen positiva sobre el envejecimiento y las personas mayores.

AUTONOMÍA Y CAPACIDAD DE CONTROL

Cuando hablamos de autonomía, nos referimos a la capacidad de poder tomar decisiones por sí mismo/a sobre las cuestiones que a uno/a le competen (CROAS; FERNÁNDEZ COLMENEROS, 2013). Decidir implica elegir, tomar posición respecto a algo que es de interés, en base a los propios gustos y necesidades. Muchas veces, esta posibilidad se ve vulnerada en las personas mayores. Si bien en algunas ocasiones es posible que se deba a deterioros cognitivos severos, en la mayoría de los casos este derecho a poder decidir sobre la propia vida se ve limitado por factores externos, ya sea por otras personas o por reglamentos institucionales. Con frecuencia se supone que, por el solo hecho de poseer una edad avanzada, las personas ya no son capaces de elegir y decidir de manera adecuada y razonable.

Esto fundamenta que, en ocasiones, familiares o cuidadores/as decidan por la persona mayor sin considerar su opinión, incluso cuando la misma afecta directamente a su calidad o forma de vida. El cuidado excesivo, fundado principalmente en evitar todo tipo de riesgo, limita progresivamente sus elecciones, restringiendo alternativas y generando entornos poco favorables que, en lugar de propiciar el desarrollo de la persona mayor, lo impiden. De este modo, la persona mayor va paulatinamente perdiendo el control de su propia vida, y las elecciones se van restringiendo hasta reducirse a repetir diariamente ciertas rutinas en las que nada les resulta motivador o placentero (ARIAS, 2013). Según Georgantzi (2014, p. 314) las restricciones a la autonomía de las personas mayores "no están relacionadas con el deterioro de la salud, sino con la forma en que la sociedad trata a las personas mayores" La autora sostiene que "la pérdida de la autonomía está ligada a las percepciones de la vejez y a factores del entorno, por lo que es

preciso realizar un viraje hacia un modelo social del envejecimiento".

Exceptuando los casos de envejecimiento patológico en los que un serio deterioro cognitivo pueda ocasionar que la toma de ciertas decisiones sea perjudicial para ellas mismas, las personas mayores deben continuar teniendo el control de sus vidas y elegir el modo en que quieren vivirla.

Peters, Dieckmann y Weller (2011) demuestran el modo en que la capacidad de tomar decisiones durante la vejez, no solo se mantiene intacta, sino que es posible notar el incremento para discernir gracias a la experiencia vital. El proceso puede enlentecerse e incluso requerir de apoyos para facilitar el recuerdo o necesitar de menor cantidad de estímulos y opciones para decidir, pero ello no afecta a la calidad de las mismas. Asimismo, los hallazgos de investigación indican que las personas mayores confían en su propia capacidad para elegir y consideran que la experiencia de lo vivido les ha permitido aprender de sus errores y les sirve como guía en esta etapa de la vida (PAVÓN, 2011).

Diversos aportes referidos al estudio de la sabiduría en la vejez (BALTES; BALTES, 1999) han reforzado estas ideas mostrando cómo el paso de los años puede favorecer el incremento de capacidades tales como la integridad, las habilidades interpersonales, el entendimiento de la vida y la madurez emocional (ARIAS; GIULIANI, 2014; ARIAS; IACUB, 2013a).

En lo referido específicamente a la toma de decisiones en la vejez, las personas mayores suelen ser más cautelosas, porque a diferencia de los/as adultos/as jóvenes, no cuentan con el tiempo y la voluntad para reponerse de una mala elección, lo cual las lleva a optar por aquello en lo que se sientan seguras y que consideran que no las perjudicará a futuro (FINUCANE *et al.*, 2002). Esta

consideración contradice la idea de que los/as mayores son incapaces de decidir de un modo adecuado.

Limitar a las personas mayores en la toma de decisiones, cuando éstas se encuentran en pleno uso de sus facultades, es sinónimo de vulnerar la capacidad de control sobre su propia vida lo cual impacta negativamente sobre su bienestar. Dicha capacidad de control también ha sido definida como autoeficacia (BANDURA, 1987). Este último concepto hace referencia a las creencias que la persona tiene acerca de sus propias capacidades y sobre lo que es capaz de hacer con ellas. Cuando la persona confía en su habilidad para poner en marcha mecanismos para alcanzar sus metas es más probable que mantenga sus objetivos - aún si se le presentan obstáculos-, que sea más perseverante y que realice nuevos intentos, incluso luego de los fracasos (BANDURA, 1977).

El patrón de investigaciones vinculadas a la percepción de control durante el envejecimiento (LACHMAN; NEUPERT; AGRIGOROAEI, 2011) sugiere que, con el paso de los años, la misma tiende a disminuir. Asimismo, se suele afirmar que, en la vejez, si bien hay ganancias y pérdidas, estas últimas aumentan mientras que las primeras decrecen, generando una disminución en la sensación de autocontrol. Lachman y Firth (2004) consideran que dicho fenómeno ocurre debido a que, justamente durante el envejecimiento, la cantidad de situaciones que los individuos no pueden controlar es mayor.

A pesar de ello, los hallazgos de investigación demuestran que las personas mayores son capaces de mantener sus creencias de eficacia, principalmente si las áreas importantes de su vida se encuentran conservadas (PAVÓN; ARIAS, 2013). Mientras la persona mayor pueda seguir realizando las actividades que le generen placer y disfrute, aunque deba realizar modificaciones para adaptarse a sus posibilidades actuales, seguirá percibiéndose como

capaz y sus niveles de autoeficacia se mantendrán estables (BANDURA, 1977).

LA TOMA DE DECISIONES Y EL CONTROL EN CONTEXTOS INSTITUCIONALES

En el punto anterior nos hemos referido al derecho de las personas mayores respecto a la capacidad de tomar decisiones sobre su propia vida y al impacto que esto puede generar a nivel emocional, psicológico y social cuando ésta se ve reducida. Lo que nos atañe en este apartado se vincula con el impacto a nivel psicosocial que se produce cuando una persona mayor ingresa a una residencia de larga estadía. Al respecto, se han desarrollado numerosas investigaciones que aportan evidencia acerca de la ruptura y el quiebre que el ingreso a una residencia implica en la vida cotidiana de la persona mayor. En ocasiones, pasa de vivir solo o en la casa de algún familiar a convivir con una gran cantidad de personas desconocidas para él o ella, lo cual lleva a un proceso de adaptación desde un macroambiente exterior hacia un microambiente interior (ROWLES, 1980). Así también, el gran cambio se produce por el ingreso a un mundo con una lógica propia, con reglas establecidas que deben cumplirse a los fines de mantener una buena convivencia institucional. En el mejor de los escenarios, los/as residentes pueden ingresar con algunos objetos personales como fotos, ropa, muebles, o cuadros para su habitación que permitan otorgarle una impronta personal. Sin embargo, en algunos casos, la despersonalización puede llegar a un nivel alto en el que se invisibilizan las diferencias y necesidades individuales (CROAS; FERNÁNDEZ COLMENEROS, 2013; FERNÁNDEZ BALLESTEROS *et al.*, 1992).

Respecto a la toma de decisiones, podemos preguntarnos hasta qué punto la persona mayor puede desplegar esta capacidad en un contexto institucional. En primer lugar, cabría indagar, en cada caso, el acuerdo o no de la persona mayor para el ingreso a la residencia. En múltiples oportunidades las personas son llevadas a las instituciones engañadas o contra su voluntad, lo cual viola sus derechos y constituye un componente claramente negativo, que se adiciona al impacto que naturalmente se genera por el propio efecto de traslado de su hogar a la residencia (FERNÁNDEZ BALLESTEROS *et al*., 1992).

Si bien existe evidencia acerca de algunos casos en los que el ingreso a una residencia de larga estadía brinda beneficios a la persona mayor, tales como la evitación del aislamiento y la mejora en los cuidados sanitarios (Fernández Ballesteros, Izal, Montorio, Gonzales y Díaz Veiga, 1992), también puede traer aparejados efectos negativos con impactos en vastas aéreas psicosociales. La tasa de mortalidad, así como los niveles de depresión aumentan frente a la realidad de la institucionalización (LIEBERMAN, 1969; CROAS; FERNÁNDEZ COLMENEROS, 2013).

Gutman y Herbert (1976) señalan que no es en sí mismo el ingreso a la institución lo que puede llegar a generar malestar, sino el modo en que éste se realiza. En aquellos casos en los que las personas mayores han elegido voluntariamente vivir en una residencia, han sido consultadas al respecto o se ha realizado una preparación para el ingreso, incluyendo visitas al nuevo hogar y la posibilidad de elegir habitación o qué objetos personales llevar consigo- los niveles de adaptación han sido mayores y los de mortalidad han disminuido notablemente.

Un aspecto de gran importancia sobre la adaptación al nuevo contexto institucional, así como el logro de bienestar psicológico consiste en la capacidad de control y la posibilidad de tomar decisiones sobre cuestiones referidas a la vida cotidiana. Dicha

posibilidad muchas veces se encuentra limitada por la falta de espacios destinados a la circulación de la palabra. Es importante que las residencias de larga estadía cuenten con dispositivos de asambleas de residentes ya que posibilitan la expresión de sus deseos, gustos y necesidades promoviendo, además, su participación en la toma de decisiones sobre cuestiones que los involucran.

El poder decidir sobre aspectos tales como el horario de su almuerzo, las actividades de ocio a realizar, con quien o quienes compartir habitación, entre otras, otorga a la persona la sensación de control y dominio, lo cual impacta favorablemente sobre su identidad y su autoestima. Una investigación realizada por Langer y Rodin (1976) demuestra el modo en que, otorgarle responsabilidad y capacidad de control a personas mayores que viven en residencias de larga estadía, aumenta sus niveles de bienestar y de felicidad.

Cabe destacar que, en la mayoría de los casos, la residencia de larga estadía es el lugar exclusivo en el que transcurre la vida de la persona mayor, ya que la totalidad de las actividades son desarrolladas dentro de la institución, -por ej. peluquería, manicura, actividades sociales y servicios de rehabilitación o de asistencia médica-. Esta modalidad de atención implica una ruptura aún mayor del lazo con el exterior pudiéndose deteriorar, no solo la cantidad, sino también la calidad de los vínculos sociales. Por ello, desde el paradigma de derechos se propicia que las residencias para mayores tengan flexibilidad en sus pautas de funcionamiento de modo que den a la persona mayor cierto margen de control y de libertad para tomar decisiones, así como para propiciar su participación en la comunidad. Siguiendo a Roque (2014):

> en las residencias se debe respetar la privacidad, la libertad de movimiento, la dignidad y la autonomía de las personas mayores, incluso deben tener la posibilidad de participar en el diseño y la

> planificación de las actividades que las involucran. Asimismo, es indispensable que se promueva y proteja el mantenimiento de los vínculos familiares y sociales. La sexualidad de las personas mayores también debe ser valorada e incluso facilitada cuando sea su deseo (ROQUE, 2014, p. 186).

SEXUALIDAD E INTIMIDAD

Otro ámbito en el cual los estereotipos sociales tienen gran impacto negativo sobre las personas mayores es el de la sexualidad. El hecho de que demuestren interés en cuestiones específicas del área sexual o que hablen en público sobre el tema, que busquen pareja después de haber enviudado o que establezcan una nueva relación de pareja en la vejez, suelen ser valorados como actos imprudentes e inapropiados, que no se corresponden con lo esperado para esa etapa de la vida. Por lo tanto, la persona mayor suele creer que transgrede normas y se siente ridícula o rechazada (PÉREZ MARTÍNEZ, 2008). Asimismo, en el discurso social suele aparecer el horror estético junto a la infantilización de los/as mayores, generando una visión desensualizada de la persona mayor (IACUB, 2011), considerando a la sexualidad como un ámbito reservado para los más jóvenes, siendo mal visto que los/as mayores manifiesten sus deseos y necesidades (IACUB, 2012).

Si bien en las últimas décadas se han comenzado a generar cambios en esta mirada, avanzando hacia posturas más optimistas (IACUB, 2011), es necesario aún generar condiciones de posibilidad para que se reconozcan los derechos de las personas mayores a la intimidad y a tener una vida sexual activa. Para alcanzar tales metas es indispensable derribar los prejuicios que circulan socialmente y que incluso, sostienen las propias personas mayores acerca de la

sexualidad en esta etapa de la vida, llegando a considerar que el comportamiento sexual es moralmente inapropiado para su edad.

Un desafío particular para la expresión de la sexualidad en la vejez es el caso de aquellas que viven en residencias de larga estadía (VILLAR *et al*., 2014) siendo un eje que tensa la autonomía, la intimidad y la confidencialidad de las personas mayores (CROAS; FERNÁNDEZ COLMENEROS, 2013). Si bien se sabe que el permanecer sexualmente activo durante la vejez ayuda a preservar y promover el bienestar, el porcentaje de personas sexualmente activas que viven en residencias de larga estadía es reducido (VILLAR *et al*., 2014). Asimismo, el ejercicio de tales comportamientos aparece como algo que debe ser informado a los familiares e incluso autorizado por ellos. Investigaciones desarrolladas en residencias de larga estadía, que han explorado temáticas vinculadas a la presencia de barreras respecto al ejercicio de la sexualidad, muestran que el obstáculo que aparece mencionado con mayor frecuencia es la falta de privacidad, lo cual evita el encuentro sexual entre residentes. Dicha barrera ha sido percibida por el personal de la institución en mayor medida, pero también reconocida por los propios residentes (VILLAR *et al*., 2014).

La falta de privacidad, en ocasiones, suele deberse al diseño de las instalaciones, la falta de espacios de intimidad, o a la existencia de habitaciones compartidas. Incluso las reglas que estructuran el diario vivir en las residencias tienden a la estandarización de comportamientos y actividades comunes, generando restricciones para la expresión de conductas vinculadas a la sexualidad (CROAS; FERNANDEZ COLMENEROS, 2013; VILLAR *et al*., 2014). La falta de comunicación respecto a la sexualidad en las instituciones es otra barrera que atenta contra la expresión de las propias necesidades por parte de los/as residentes (VILLAR *et al*., 2014). De hecho, se trata de un tema sobre el que no suele discutirse en las residencias, contribuyendo aún más a la

invisibilización de la temática (VILLAR *et al*., 2014) y a su silenciamiento (IACUB, 2012).

Frente a tal realidad es indispensable generar condiciones de posibilidad que permitan el respeto a la dignidad del ser humano, la protección de su privacidad, y de su intimidad (CROAS; FERNANDEZ COLMENEROS, 2013). Se debe avanzar en la generación de espacios de intimidad en las residencias, en la existencia de habitaciones para parejas y en la no prohibición o sanción de la expresión de la sexualidad.

A nivel institucional lo anteriormente propuesto es un tema controversial. Las investigaciones han obtenido resultados contrapuestos al indagar sobre la actitud del personal de residencias de larga estadía acerca de la necesidad de generar reglamentaciones que favorezcan el ejercicio de la sexualidad en las mismas. Por una parte, algunos/as sostienen que no es necesario generar reglas que regulen los comportamientos sexuales en dichas instituciones por considerarlo algo natural y propio del individuo. En estos casos, consideran que la formación del personal en la temática específica sería suficiente. Sin embargo, otros/as afirman que el vacío legal genera invisibilización de la problemática y dificulta manejar situaciones que involucran a la sexualidad. Por esto sostienen que es indispensable generar normativas que permitan favorecer su ejercicio en las residencias (VILLAR *et al*., 2014).

DERECHOS, VEJEZ Y DISCAPACIDAD

En el campo científico, la discapacidad ha sido abordada primordialmente en relación con la prevención, la inserción laboral, la atención temprana y la integración educativa en niños, jóvenes y personas de mediana edad (RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ;

AGUADO; CARPINTERO, 2003). Las investigaciones sobre esta temática, que se han enfocado en muestras de personas mayores, se han desarrollado más recientemente (AGUADO DÍAZ; ALCEDO RODRÍGUEZ, 2004; ALUSTIZA GALARZA; PÉREZ DÍAZ, 2010; PUGA, 2005).

Con anterioridad, la esperanza de vida era menor, y generalmente las personas con discapacidad no solían llegar a la vejez. En las últimas cuatro décadas la temática ha obtenido mayor visibilidad en este grupo etario, alcanzando su estudio un gran interés científico. Como consecuencia de la llegada a la vejez de un mayor número de personas con discapacidad se presenta un conjunto de nuevas necesidades (AGUADO DÍAZ *et al*., 2003) que modifica su situación anterior, añadiendo complejidades y cambios devenidos de su propio proceso de envejecimiento (RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, 2003).

La Organización Mundial de la Salud (OMS, 2011, p. 24) entiende a la discapacidad como "un término genérico que engloba diversos componentes: deficiencias de funciones y/o estructuras corporales, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación", expresando, de este modo, las cuestiones negativas que pueden surgir de la interacción entre un individuo con una determinada condición de salud y su entorno físico y social. Este enfoque considera que, gran parte de las dificultades y desventajas que se les presentan a las personas con discapacidad, son debidas a carencias, obstáculos y barreras que están presentes en su entorno físico y social.

Esta visión, propone un desafío interesante en lo que respecta a los derechos de las personas mayores. El poder vivir en un ambiente accesible, ya sea dentro del propio hogar, como en la comunidad, debe ser una prioridad en el desarrollo de políticas públicas. En la actualidad las personas mayores alcanzan edades más avanzadas y es posible que ese proceso venga acompañado de algún

tipo de limitación en la movilidad. No por eso debe restringirse la participación de esa persona en la sociedad. El entorno debe tener características accesibles y adaptarse a las necesidades de aquellas personas que requieran movilizarse en sillas de ruedas o valiéndose de andadores y/o bastones o que posean limitaciones visuales o auditivas, entre otras. Incluso, cada vez más se desarrollan a nivel mundial, avances que permiten a las personas con principios de demencia, moverse en entornos que se encuentren adecuadamente señalizados para favorecer su orientación temporo-espacial y permitir la vinculación de esa persona con el entorno social lo máximo que sea posible. Es indispensable entonces, generar cambios a nivel social respecto de la importancia de valorar a las personas mayores que padecen alguna discapacidad y de generar espacios accesibles que les permitan mantener una adecuada calidad de vida incluso en las edades más avanzadas.

OPORTUNIDADES DE PARTICIPACIÓN, INTEGRACIÓN SOCIAL Y COMUNITARIA

Las personas mayores tienen derecho a poder participar de actividades que les resulten estimulantes y que promuevan su desarrollo y bienestar. Por tal motivo, es indispensable generar dispositivos que permitan satisfacer variadas necesidades contemplando las diferentes vejeces, gustos e intereses. Los resultados de las investigaciones sobre aspectos positivos han permitido cuestionar las ideas tradicionales sobre la vejez, que consideraban a esta etapa como un período en el que exclusivamente ocurren pérdidas y a la persona mayor como pasiva y aislada socialmente (ARIAS; IACUB, 2015). Del mismo modo, recientes hallazgos han promovido una visión positiva de esta etapa,

favoreciendo la inclusión de las personas mayores en la sociedad y evitando procesos discriminatorios.

Considerar que en la vejez se puede seguir aprendiendo y que las motivaciones e intereses se mantienen y renuevan permite desarrollar y generar nuevas intervenciones que detallaremos a continuación.

Siguiendo la línea positiva anteriormente descripta, han surgido diversos dispositivos que se han orientado a promover el bienestar en las personas mayores (ARIAS; IACUB, 2013b). Estos dispositivos incluyen múltiples prácticas tanto en ámbitos clínicos como no clínicos que, en lugar de apuntar a disminuir el daño, la patología o el sufrimiento se han enfocado específicamente en potenciar los aspectos positivos. Múltiples propuestas (talleres, cursos, actividades, etc.) pretenden optimizar, potenciar los recursos y promover el desarrollo.

En efecto, en las últimas décadas se ha consolidado una extensa oferta de propuestas para personas mayores que incluyen cursos, talleres, actividades, programas con fines de ocio y recreación, de desarrollo personal o de desarrollo comunitario (VILLAR; SOLÉ, 2006; VILLAR; CELDRÁN, 2012). Entre ellos se han destacado por su amplitud y diversificación los talleres psicoeducativos y los programas universitarios para personas mayores. En Argentina, el crecimiento de este tipo de dispositivos ha sido exponencial y la participación de personas mayores ha ido aumentando progresivamente. Actualmente estos programas se están implementando tanto en universidades nacionales como privadas. En ambos casos la oferta es diversificada en temáticas y propuestas de modo de satisfacer los intereses y motivaciones de una población muy heterogénea (DOTTORI; ARIAS; SOLIVEREZ, 2015). También existen programas nacionales de voluntariado de adultos/as mayores y de transmisión de saberes a otras generaciones (ARIAS, 2015).

En la actualidad, las personas de más de 60 años, una vez jubiladas, presentan una multiplicidad de intereses y de necesidades que es necesario considerar. En un primer momento, las propuestas destinadas a las personas mayores tenían fines exclusivamente recreativos y didácticos. Hoy en día, cada vez más se generan nuevas demandas de formación e incluso de trabajos comunitarios que les permitan hacer tareas generativas que les otorguen beneficios personales a través de ayudar a otros (VILLAR, 2012).

Por ese motivo, los dispositivos que se implementan actualmente apuntan a desarrollar nuevas competencias y conocimientos valorando la experiencia previa y el aprendizaje interactivo- a mejorar el funcionamiento cognitivo general, a desarrollar el empoderamiento, y a aumentar la autonomía y la valoración personal. También favorecen el desarrollo de vínculos con pares y fomentan la participación en nuevos ámbitos de relación social e integración, sin perder de vista las diferencias individuales, incrementando de esta manera su bienestar y sus posibilidades generativas (DOTTORI; SOLIVEREZ; ARIAS, 2017).

Hablar de generatividad implica considerar en un primer plano la capacidad de las personas mayores para desarrollarse y crecer, así como priorizar sus posibilidades de realizar aportes a la sociedad y a la comunidad en la que viven. La generatividad se define entonces como interés por guiar y asegurar el bienestar de las siguientes generaciones y por dejar un legado que nos sobreviva (VILLAR *et al*., 2013). Aunque tradicionalmente se consideraba que la generatividad era propia de la mediana edad (ERIKSON, 1983), la idea de que las personas mayores también pueden serlo tiene cada vez más peso y consenso. Hallazgos de investigaciones recientes han comenzado a analizar cuáles son las actividades generativas que las personas mayores realizan y si eso depende o no de alguna característica de personalidad en particular. Asimismo, se ha

corroborado que el hecho de ser generativo favorece el logro de un envejecimiento satisfactorio (VILLAR, 2012).

CONSIDERACIONES FINALES

Luego del recorrido efectuado por algunos de los diversos ámbitos y situaciones que pueden llegar a ser fuente tanto de vulnerabilidad como de ejercicio de los derechos de las personas mayores es interesante destacar algunos aspectos de relevancia en cuanto a la vinculación de los aspectos psicológicos, el marco legal y el desarrollo de políticas orientadas a este grupo poblacional. Como hemos mencionado anteriormente, si bien es cierto que el envejecimiento puede propiciar la pérdida de poder, eso no implica que sus derechos y su autonomía deban verse vulnerados. Para evitar tal consecuencia, es necesario que se reconozca a nivel social el potencial y los recursos que las personas mayores poseen y que se consideren los aportes y beneficios que pueden brindar a la sociedad desde su posición de saber y experiencia. Si bien el cuestionamiento y la problematización de los estereotipos negativos hacia esta franja etaria son indispensables, no llegan a ser suficientes para poder alcanzar dicha meta.

La generación de entornos propicios y de un marco legal que favorezca el desarrollo del potencial de la población mayor cobra un valor fundamental a la hora de hacer valer sus derechos. Dentro del conjunto de cambios positivos que se están produciendo, la generación y consolidación del marco legal es un aspecto fundamental. Del mismo modo, es importante tener en cuenta las características del envejecimiento. Envejecer es un proceso que se da en cada persona de un modo diferente y en el que confluyen múltiples factores. Las características de personalidad, socioeconómicas, de género, las redes de apoyo social, la

condiciones laborales y familiares, el contexto sociohistórico en el que se ha vivido, la cultura, son algunos de los aspectos que generan distintos modos de envejecer. Es necesario que esta realidad y heterogeneidad sea contemplada también desde un marco legal que considere las diferentes vejeces, desde una perspectiva amplia e inclusiva, ya que la justicia y la garantía de los Derechos no deriva de la igualdad de trato, sino reconociendo que muchas personas necesitan un trato diferenciado para apoyar y hacer efectivo el ejercicio de sus derechos (CROAS; FERNANDEZ COLMENEROS, 2013).

Asimismo, es necesario analizar el contexto y ambiente en el que la persona mayor reside. A la hora de legislar, los derechos deben considerar tanto las características de quienes viven en hogares particulares como los/as que lo hacen en residencias u otras instituciones. Se deben tomar en cuenta tanto a las personas que transitan un envejecimiento normal, como las que alcanzan edades avanzadas con pluripatologías, fragilidad, dependencias o discapacidades. En todas las situaciones, los derechos deben protegerlos, velar por su integridad tanto física como psíquica y garantizar una adecuada calidad de vida y elevados niveles de bienestar. Se torna indispensable el desarrollo de políticas públicas destinadas a promover, divulgar y garantizar los derechos de las personas mayores. En efecto, nos encontramos frente al desafío de fortalecer las instituciones dirigidas a las personas mayores (HUENCHUAN, 2018), desarrollar políticas, generar nuevas prácticas, promover dispositivos innovadores, elaborar propuestas variadas y heterogéneas que satisfagan las necesidades e intereses diversos de cada envejecer.

REFERÊNCIAS

AGUADO DIAZ, A. L. *et al*. **Calidad de vida y necesidades percibidas en el proceso de Envejecimiento de las Personas con discapacidad**. Madrid: IMSERSO, 2003.

AGUADO DÍAZ, A. L.; RODRÍGUEZ ALCEDO, M. A. "Necesidades percibidas en el proceso de envejecimiento de las personas con discapacidad". **Psicothema**, vol. 16, n. 2, 2004.

ALUSTIZA GALARZA, A.; PÉREZ DÍAZ, J. "Familia, envejecimiento y discapacidad en España". **Papers: Revista de Sociología**, vol. 95, n. 3, 2010.

ARIAS, C. "Redes sociales de las personas mayores". *En*: ROQUE, M.; FASSIO, A. **Políticas Públicas sobre envejecimiento en los países del Cono Sur**. Santiago de Chile: FLACSO, 2015.

ARIAS, C. "Reflexiones acerca de la Psicología de la vejez. Interdisciplina y perspectiva positiva". **Contexto Psicológico**, vol. 49, 2013.

ARIAS, C.; GIULIANI, F. "Explorando a Inteligéncia emocional percebida em tres faixas etárias. Um estudo realizado na Argentina". **Revista Estudos Interdisciplinares sobre o Envelhecimento**, vol. 19 n. 1, 2014.

ARIAS, C.; GIULIANI, F.; VILLAR, F. "El desarrollo en la segunda mitad de la vida". *En*: ARIAS, C. **Mediana edad y vejez**: Perspectivas actuales desde la psicología. Mar de Ajó: UAA, 2017.

ARIAS, C.; IACUB, R. "¿Por qué investigar aspectos positivos en la vejez? Contribuciones para un cambio de paradigma". **Publicatio**

UEPG Ciencias Humanas, Lingüística, Letras e Artes, vol. 21, n. 2, 2013b.

ARIAS, C.; IACUB, R. "Aspectos positivos en la investigación e intervención con personas mayores". **Revista Kairós Gerontologia**, vol. 18, n. 20, 2015.

ARIAS, C.; IACUB, R. "Las emociones a través del curso vital y la Vejez". **Revista Kairós Gerontologia**, vol. 16, n. 4, 2013a.

BALTES, P.; BALTES, M. "Harvesting the Fruits of Age: Growing Older, Growing Wise". **Science y Spirit**, vol. 10, 1999.

BANDURA, A. "Self-Efficacy: towards a unifying theory of behavioral change". **Psychological Review**, vol. 84, 1977.

BANDURA, A. **Pensamiento y acción**. Barcelona: Martinez Roca, 1987.

BRAVO SEGAL, S. "Edadismo en medios masivos de comunicación: una forma de maltrato discursivo hacia las personas mayores". **Discurso y Sociedad**, vol. 12, n. 1, 2018.

CROAS, R.; FERNÁNDEZ COLMENEROS, L. **Modelos comunitarios e institucionales de gestión gerontológica**. Mar del Plata: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2013.

DOTTORI, K.; ARIAS, C.; SOLIVEREZ, C. "Educación con adultos mayores. Motivaciones y beneficios percibidos". **Olhar de Professor**, vol. 18, n. 1, 2015.

DOTTORI, K.; SOLIVEREZ, C.; ARIAS, C. La función socializadora de los talleres para mayores". *En*: ARIAS, C. **Mediana**

edad y vejez: Perspectivas actuales desde la psicología. Mar de Ajó: UAA, 2017.

ERIKSON, E. **Infancia y sociedad**. Buenos Aires: Hormé, 1993.

FERNÁNDEZ BALLESTEROS, R. *et al*. **Evaluacion e Intervención psicológica en la vejez**. Barcelona: Martínez Roca, 1992.

FINUCANE, M. *et al*. "Aging and Decision-Making Competence: An Analysis on Comprehension and Consistency Considering Health-plan Options". **Journal of Behavioral Decision Making**, vol. 15, 2002.

GEORGANTZI, N. "El derecho de las personas mayores a la autonomía, la salud y la vida independiente en la Unión Europea". *En*: HUENCHUAN, S.; RODRIGUEZ, R. (eds.). **Autonomía y dignidad en la vejez**: Teoría y práctica en políticas de derechos de las personas mayores. Ciudad de México: Naciones Unidas, 2014.

GONZÁLEZ, D.; SOSA, Z.; REBOIRAS, L. **Las dimensiones del envejecimiento y los derechos de las personas mayores en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: CEPAL, 2021.

GUTMAN, G. M.; HERBERT, C. P. "Mortality Rates Among Relocated Extended-Care Patients". **Journal of Gerontology**, vol. 31, 1976.

HUENCHUAN, S. **Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible Perspectiva regional y de derechos humanos**. Santiago de Chile: CEPAL, 2018.

HUENCHUAN, S.; RODRIGUEZ-PINERO, L. **Envejecimiento y derechos humanos**: situación y perspectiva de protección. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2010.

IACUB, R. **El poder en la vejez: entre el empoderamiento y el desempoderamiento**. Buenos Aires: Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, 2012.

IACUB, R. **Erótica y Vejez**: Perspectivas de Occidente. Buenos Aires: Paidós, 2011.

IACUB, R.; ARIAS, C. "Empoderamiento en la vejez". **Journal of Behavior, Health and Social Issues**, vol. 2, n. 2, 2010.

LACHMAN, M. E.; FIRTH, K. M. P. "The Adaptive Value of Feeling in Control during Midlife". *En*: BRIM, O. G.; RYFF, C. D.; KESSLER, R. C. (eds.). **How healthy are we?A national study of well-being at midlife**. Chicago: The University of Chicago Press, 2004.

LACHMAN, M. E.; NEUPERT, S. D.; AGRIGOROAEI, S. "The relevance of control beliefs for health and aging". *In*: SCHAIE, K. W.; WILLIS, S. L. (eds.). **Handbook of the psychology of aging**. New York: Elsevier Academic Press, 2011.

LANGER, E.; RODIN, J. "The effect of choice and enhanced personal responsibility for the aged". **Journal of Personality and Social Psychology**, vol. 34, 1976.

LIEBERMAN, M. A. "Institutionalization of the aged: Effects on behavior". **Journal of Gerontology**, vol. 24, 1969.

MERINO MARTIN, B. **Percepciones de jóvenes universitarios sobre la vejez**. Castellón: Universitat Jaume I, 2019.

OEA - Organización de Estados Americanos. **Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores**. Washington: OEA, 2015.

OMS - Organización Mundial de la Salud. **Informe Mundial sobre la discapacidad**. Malta: OMS, 2011.

OMS - Organização Mundial de Saúde. "Envejecimiento Activo: Un marco político". **Revista Española de Geriatría y Gerontología**, vol. 37, 2002.

PALMA, A.; PERROTA, V.; ROVIRA, S. **Las personas mayores como sujetos de derecho**: El aporte de la Convención Interamericana sobre la protección de los Derechos Humanos de las personas mayores. Montevideo: MIDES, 2019.

PAVÓN, M. "La toma de decisiones en dos etapas de la vida: Un estudio comparativo entre Adultos Mayores y Adultos de Mediana Edad de la Ciudad de Mar del Plata". **Anales del V Congreso Marplatense de Psicología**. Mar de la Plata: UNMDP, 2011.

PAVÓN, M.; ARIAS, C. "La percepción de autoeficacia para envejecer desde una perspectiva de género". **Psiencia: Revista Latinoamericana de Ciencia Psicológica**, vol. 5, 2013.

PETERS, E.; DIECKMANN, N. F.; WELLER, J. "Age Differences in Complex Decision Making. *En*: WARNER SCHAIE, K.; WILLIS, S. L. (eds.). **Handbook of Psychology of Aging**. Londres: Academic Press, 2011.

PUGA, D. "La dependencia de las personas con discapacidad: entre lo sanitario y lo social, entre lo privado y lo público". **Revista Española Salud Pública**, vol. 79, 2005.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, P. "El envejecimiento de las personas con discapacidad". **Revista española de Geriatría y Gerontología**, vol. 38 n. 5, 2003.

RODRÍGUEZ- RODRÍGUEZ, P.; AGUADO, A. L.; CARPINTERO, A. **Discapacidad y Envejecimiento**: Investigación y alternativas de intervención en el proceso de envejecimiento de las personas con discapacidad. Madrid: Escuela Libre, 2003.

ROQUE, M. "Los cuidados progresivos, los derechos humanos y el rol del Estado en la Argentina". *En*: HUENCHUAN, S.; RODRIGUEZ, R. (eds). **Autonomía y dignidad en la vejez**: Teoría y práctica en políticas de derechos de las personas mayores. Ciudad de México: Naciones Unidas, 2014.

ROQUÉ, M.; FASSIO, A. **Gerontologia Comunitaria e Institucional**. Mar del Plata: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2012.

ROWLES, G. D. **Prisoners of Space? Exploring the Geographical Experience of Older People**. Boulder: Westview Press, 1980.

SIDORENKO, A. "Tres cursos de acción para el empoderamiento de las personas mayores". *En*: HUENCHUAN, S.; RODRIGUEZ, R. (eds). **Autonomía y dignidad en la vejez**: Teoría y práctica en políticas de derechos de las personas mayores. Ciudad de México: Naciones Unidas, 2014.

VALDÉS, S. E. C. "¿Es la vejez lo que se dice de ella?" **Revista Temática Kairós Gerontología**, vol. 15, n. 12, 2012.

VILLAR, F. "Successful ageing and development: The contribution of generativity in older age". **Ageing y Society***,* vol. 32, n. 7, 2012.

VILLAR, F. *et al*. "Barriers to sexual expression in residential aged care facilities: comparison of staff and residents' views". **Journal of Advanced Nursing***,* vol. 0, 2014.

VILLAR, F. *et al*. "La generatividad en la vejez: Extensión y perfil de las actividades generativas en una muestra representativa de personas mayores españolas". **Revista Iberoamericana de Gerontología***,* vol. 1, n. 1, 2013.

VILLAR, F. *et al*. "Regulación de la expresión sexual de los mayores ingresados en residencias: la visión de los profesionales". **Revista Española de Geriatría y Gerontología**, vol. 49, n. 6, 2014.

VILLAR, F.; CELDRÁN, M. "Generatividad en la vejez: un reto para las universidades de la tercera edad". **Gerontología Educativa**, vol. 38, n. 10, 2012.

VILLAR, F.; SOLÉ, C. "Intervención psicoeducativa con personas mayores". *En*: TRIADÓ, C.; VILLAR, F. (eds.). **Psicología de la vejez**. Madrid: Alianza, 2006.

CAPÍTULO 2

Políticas Sociais para Crianças e Adolescentes:
Breve Histórico dos Modelos de Assistência Social

POLÍTICAS SOCIAIS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES: BREVE HISTÓRICO DOS MODELOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Fernanda Cristine dos Santos Bengio

Flávia Cristina Silveira Lemos

Rafaele Habib Souza Aquime

Válber Luiz Farias Sampaio

Este capítulo é resultado de uma pesquisa teórica e documental, fundamentadas nas contribuições teórico-metodológicas de Michel Foucault, a partir do método histórico-genealógico. Objetivou analisar os modos de atenção à infância e juventude brasileira, conforme os modelos de assistência descritos por Jacques Donzelot (1986): caritativo, o filantrópico, o médico-higienista e o complexo tutelar. Historicizar a assistência direcionada às crianças e adolescentes estruturada no Brasil comparativamente com os modelos de atendimento pautados na caridade, na filantropia, na medicina higienista e no complexo tutelar é tarefa relevante para verificar até que ponto as políticas brasileiras se apropriaram ou não de tais paradigmas de proteção é relevante.

PREOCUPAÇÃO EM CONSERVAR AS CRIANÇAS E A EMERGÊNCIA DA FAMÍLIA MODERNA

Havia no Antigo Regime uma forma de governo através da família, que tinha sua própria lógica interna e externa, pois ao passo que o "chefe" de família era respeitado e/ou temido por seus

membros, no sentido de que estes deviam obrigações a ele. A família se distribuía como instituição em relação às outras instituições. O que significava que o chefe de família respondia por seus membros perante os sistemas sociais. Essa representação dizia respeito à ordem pública, daí a tragédia na ausência do chefe de família. E mais, quem não estava inserido no sistema familiar, era considerado automaticamente perturbador da ordem pública.

No Brasil, a família colonial era uma instituição política e econômica de ocupação do território traçada por Portugal. Essa política permitiu que fossem estabelecidos latifúndios familiares e os donos destas terras impunham a ordem econômica e social que mais lhe beneficiassem. Outros modos de constituição familiar que ameaçassem a imagem universal da família rural eram combatidos. "[...] A família escrava foi destruída pela violência física e a dos homens livres pobres, pela corrupção, pelo favor e pelo clientelismo" (COSTA, 1989, p. 37). Os modos de vida senhorial eram adotados mesmo por famílias sem terras próprias e urbanas, sobretudo as médias. Tal modo se constituía na família como uma instituição voltada para si mesma e com interesses que muitas vezes não se alinhavam com os do Estado. Nesse sentido, a figura do pai será central e articuladora da teia familiar.

Contudo, o modelo de família do Antigo Regime se torna insatisfatório, durante o século XVIII, diante das novas configurações econômicas, políticas e sociais. Este é um período em que há aumento vertiginoso do número de pobres e de grupos que têm práticas contrárias à ordem pública instituída. A preocupação em manter a ordem se faz presente desde o Antigo Regime, e o sistema familiar deste período foi de grande relevância para tal objetivo, mas as demandas estavam se transformando e era preciso recriar outro modelo de família que atendesse a essas novas demandas. Assim, se entende que não foi combatida a família como ação de ordenação pública, mas sim sua configuração que não

atendia mais às novas demandas. Tem-se, então, o questionamento da autoridade familiar do pai sobre seus membros. "[...] A família se encontra, assim projetada no cerne do debate político mais central, já que estava em jogo a definição do Estado" (DONZELOT, 1986, p. 52).

Agora, a mulher passa a ser responsabilizada pela unidade familiar e em possibilitar ao homem mais tempo para outras obrigações sociais. A amamentação foi o principal veículo utilizado para equacionar esta situação, tendo em vista que os médicos recomendavam que se amamentasse até os 18 meses e que métodos contraceptivos não eram muito conhecidos. Deste modo, "[...] O primeiro objetivo disciplinar da amamentação materna era o uso higiênico do tempo livre da mulher na casa" (COSTA, 1989, p. 258), já que o desfacelamento da economia familiar colonial, a diminuição das obrigações religiosas; e escolarização de crianças e adolescentes, deixou muito tempo livre às mulheres. Assim, o discurso médico-higienista consistia em fazer as mulheres abandonarem ocupações profissionais e intelectuais, as implicando na política machista, exaltando a nobreza da amamentação, já que a competição intelectual e profissional da mulher com o homem era vista como perigosa à segurança social (COSTA, 1989).

O nascimento das Rodas dos Expostos se dá como estratégia para dar vida à aliança entre Estado e família, uma tática de reorganização desta em função da economia social, já que o caráter das rodas era de ordenar e controlar as forças úteis, contudo, a filantropia esclarecida condenava a Roda, pelo uso popular dela (abandonar do filho e ir buscá-lo depois que a criança já pode trabalhar, ou carece de menos investimento, apenas deixá-lo por não ter como sustentá-la), preterindo conservar indivíduos pelo estatuto da adoção ao invés do de laços de sangue. Durante a Alta Idade Média, o abandono de crianças era recorrente e a pobreza dos pais era a justificativa mais empregada para tal ato. Assim os clérigos

estimulavam constantemente a caridade, tendo esta como condição para salvação da alma. Surgem os primeiros hospitais sob comando de bispos e também de leigos (MARCÍLIO, 1998; DONZELOT, 1986). Ariès (2006) retrata que é só a partir do século XIII que as crianças serão representadas iconograficamente, de modo similar ao sentimento moderno de infância. Este sentimento moderno de infância emerge do reagrupamento resultante de discursos de diversas disciplinas como a pedagogia, psicologia, psiquiatria, psicanálise que por vezes se cruzam, mas também que se ignoram e se excluem. Nesse sentido, tendo em vista as prescrições, sobre como criar as crianças, que passam a ser feitas, percebe-se a transformação na vestimenta, jogos, brincadeiras e moradia, visando à liberalização dos movimentos do corpo e ao mesmo tempo a disciplina física e moral dos infantes, assim a medicina doméstica atravessa a mudança no governo das crianças, marcando o nascimento da preocupação em conservá-las. A partir do século XVIII, os costumes educativos são postos em xeque pelos médicos, militares e administradores, atingindo, sobretudo as práticas educativas de crianças ricas, como a criação por amas-de-leite, e as práticas de internamento em instituições totais como o hospício de menores, iniciando uma verdadeira cruzada de proteção das crianças e dos jovens (DONZELOT, 1986; LEMOS, 2003).

Conforme Donzelot (1986), a conservação das crianças e dos jovens se tornou uma preocupação do Estado e sinalizador da força de seu governo e do desenvolvimento de uma nação. As crianças e jovens abandonados nos hospícios poderiam ser transformados em corpos úteis ao Estado, no projeto de colonização, na composição das milícias e da marinha. A alta mortalidade dos bebês enviados às amas-de-leite também era alvo de interrogação, pois diminuía as forças possíveis para a produtividade submissa demandada em um capitalismo industrial nascente. Os médicos condenavam o envio às amas porque afirmavam que elas transmitiam costumes maus às crianças. Além do que, para os médicos, os serviçais se sentiam

misturados à intimidade familiar, agindo de modo muito próximo, como se fizessem parte da família. Para os médicos, esses serviçais oneravam o Estado, pois tinham muitos filhos e os abandonavam ou não cuidavam devidamente deles (DONZELOT, 1986). A partir desse período, haverá uma franca expansão de cartilhas médicas para as famílias burguesas a respeito da educação e higiene das crianças. Especial atenção médica será dada às mães que sofrerão intensa medicalização para que se tornem agentes medicalizantes no interior da família (FOUCAULT, 1979).

Nesse processo, a mãe se torna a figura de vigilância central, na família, executando papéis de uma enfermeira doméstica. Os médicos solicitaram o afastamento dos serviçais da tarefa educativa das crianças, na família. Eles desqualificaram os hábitos das classes populares e religiosos de cuidar da criança, além de criticarem o envio dos filhos aos internatos. Também eram contrários às práticas das "comadres", considerando-as não científicas e perigosas (RAGO, 1985). A literatura médica se amplia, indicando como brincar e utilizar jogos educativos com as crianças, além de valorizar o aleitamento materno. Orientavam às mães a contar histórias para as crianças e cuidar delas com dedicação. Também arbitravam a respeito dos espaços que consideravam específicos para as crianças. A aliança do médico com a mãe implicou em redução da autoridade paterna. A medicina também ressaltará a importância da educação escolar, prescrevendo a necessidade de uma educação mista. A escola republicana, que deixa para trás as práticas punitivas que ocorriam nos internatos e nos conventos se converterá em espaço de difusão dos valores médicos e higienistas. As estratégias, para as famílias populares serão diferentes, apesar de também prescreverem a preservação das crianças, controlando: o envio às amas-de-leite; ao abandono nos hospícios; de controlar as uniões livres, condenando o concubinato; de prevenir a vagabundagem; principalmente das crianças. Estabelece-se um sistema de vigilância direta (DONZELOT, 1986).

O Estado passa a fornecer subsídios às mães para não abandonarem seus filhos nas Rodas de Expostos, vinculados ao acompanhamento médico. A política do desencorajamento do abandono funcionava paralelamente à submissão das mulheres/mães pobres aos inquéritos da administração social. Concomitante às campanhas médicas e sua expansão, ocorria o incentivo das sociedades patronais e religiosas ao restabelecimento do casamento das camadas populares. Vinculou-se o recebimento de auxílios ao casamento, no civil. Foucault (1979) afirma que a criação das vilas e dos bairros operários foi um dispositivo de medicalização dos pobres, fixando-os no espaço. As casas eram construídas com objetivos assépticos e em uma lógica sanitarista. Os estranhos foram afastados das casas e as tarefas foram redistribuídas no interior da família, além da divisão espacial, com quartos separados para os filhos e para o casal. A culpa pela permanência nas ruas, tanto dos filhos quanto do esposo seria atribuída à mãe e esposa. Essa nova família, tanto a pobre como a burguesa deveriam estar centrada no primado da educação, sendo que as crianças da família popular teriam sua liberdade na rua restringida para evitar perigos enquanto as crianças pobres seriam alvo de uma vigilância protegida de cunho psicopedagógico (DONZELOT, 1986).

O governo das crianças e das famílias ganha centralidade na gestão da população, pelo Estado Moderno, em conjunto com os aparatos de saberes das ciências humanas, sociais e a medicina social (FOUCAULT, 1979). Aparece, na segunda metade do século XIX, na Europa, um Estado de intervenção social em nome da felicidade do povo, assistindo aos pobres na educação, na saúde, no trabalho e em auxílios materiais. Debates acalorados surgiam entre liberais que defendiam a família e a propriedade e de socialistas que negavam a família. Conforme Donzelot (1986), era maniqueísta essa posição de consagrar ou negar a família. Buscava-se reorganizar a assistência para combater o pauperismo e os perigos políticos e econômicos que ele representava. Cuidar dos pobres e desvalidos era um modo de

integrar socialmente e pacificar a sociedade, diminuindo as clivagens entre as classes no que tange os costumes e as condições de vida. A filantropia despolitizante era uma opção política dos liberais para resolver os chamados problemas sociais. Dividia-se em dois polos: um assistencial moralizante e outro médico-higienista normalizante. Os filantropos distribuíam conselhos e preceitos de comportamentos ao invés de ordens; moralizavam as famílias desfavorecidas, sendo que o setor privado respondia às demandas das parcelas pobres ao Estado com uma política de favores. Por sua vez, os médicos e higienistas utilizavam o Estado diretamente como meio de governo da população e controle dos problemas sociais das famílias populares. De acordo com Foucault (1979), a medicina se alia ao Estado na tarefa normalizadora do corpo social.

Conforme Donzelot (1986), até o século XIX, a assistência caritativa e a filantrópica competiam, prevalecendo a segunda, apesar da caridade não desaparecer. Os filantropos consideravam as ações caritativas falseantes da pobreza e ineficazes. O enclausuramento da pobreza e a esmola acabavam criando uma recorrência que não se rompia. A filantropia preferia dar mais conselhos e menos bens, sendo que os ricos se viam como legítimos aconselhadores morais para os pobres, reduzindo as revoltas por meio da assistência. Ensinavam os pobres poupar e a racionalizar os gastos, não gastando seus recursos em festas e redes transfamiliares. Também estabeleceram prioridades na atenção, as crianças antes dos idosos e as mulheres antes dos homens. Era importante distinguir a verdadeira pobreza da falsa por meio de uma investigação minuciosa antes de atribuir os socorros. Avaliava-se a mobilização da família após recebimento do benefício, se ela resistia às mudanças solicitadas ou não, os efeitos produzidos das doações e dos conselhos morais. Todo esse processo era registrado em livretos semelhantes aos relatórios das assistentes sociais, hoje, conforme Donzelot (1986). No caso da atenção médico-higienista, que se irradia na segunda metade do século XIX, os homens ilustrados denunciam os

hábitos funestos das famílias populares às crianças. Questionavam o trabalho infantil, as condições precárias de vida, de vestuário, de alimentação e saúde da criança. Consideravam os costumes populares promíscuos e alertavam para os altos índices de mortalidade infantil e para o abandono, além da ausência de vigilância das crianças pelos adultos. Deixar as crianças crescerem sem cuidados higiênicos e sem vigilância se torna um fator de desestabilização social para os médicos e higienistas. No projeto de salvação das crianças, tanto filantropos como os médicos se unirão para editar normas de cuidado e proteção à infância. A obrigatoriedade do sistema escolar foi uma das formas de ampliar a normalização social, de acordo com Donzelot (1986), desse modo, a ausência do aparelho escolar se tornou uma falta moral e jurídica simultaneamente. As famílias que não levassem os filhos às escolas seriam punidas, pois estariam impedindo-os de aprenderem a viver a partir de um contrato social burguês e liberal.

O ensino se tornou não somente obrigatório, mas também público e se expandiu como tática de governo pedagógico e psicopedagógico das crianças das camadas populares. Além de receber educação, as crianças seriam mediadoras de uma proposta de civilização de seus pais, pois seriam difusoras dos saberes apropriados, compartilhando-os com a família. Ao final do século XIX, haverá uma confluência dos modelos: filantrópico e médico-higienista, formando um dispositivo tutelar. As práticas de governo permitirão gerir tanto as crianças classificadas como perigosas quanto as em perigo. Entram em cena o Estado e seu corpo de especialistas, reduzindo a autoridade familiar sobre os filhos. As famílias suspeitas de comprometerem a segurança, a alimentação, a educação e a saúde de sua prole sofrerão a intervenção estatal, podendo perder o poder familiar. As famílias passarão a convocar o Estado a intervir também, disciplinando os filhos revoltosos e rebeldes, ou o casal fora das normas, o pai ou mãe fora das normas. As modalidades de gestão médica e filantrópica estarão unidas para

fortalecer a normalização social, racionalizando os equipamentos das duas. Esse setor social se tornará um gigantesco aparato tutelar das famílias, reduzindo sua autoridade em conexão com a Justiça de Menores, a Assistência Pública, a Psiquiatria, a Pedagogia e a Medicina Social. Para as famílias populares que não dependem da assistência pública, será reforçado o contrato social pela escola, os aconselhadores e difusores das normas sanitárias e educativas. Leis de autorização do divórcio e da perda de guarda e poder familiar sobre os filhos fabricam um terreno para a contratualização das relações liberalizadas, constituindo maior autonomia entre os membros. Para Donzelot (1986), a família se torna um agente de normalização central, em nossa sociedade. Renuncia sua inserção política em nome do refúgio privado.

CRIANÇAS E ADOLESCENTES GOVERNADOS PELAS POLÍTICAS SOCIAIS

Os especialistas da norma, como os assistentes sociais e os psicólogos irão avaliar as crianças e os jovens pobres e seus meios de origem. Eles produzirão relatórios e dossiês técnicos como peças auxiliares para o juiz. Todos os serviços de atenção às crianças e aos jovens funcionarão em uma rede articulada desde uma pequena psiquiatria até a justiça penal. Nessa rede, o judiciário vai se tornando uma peça adjacente, em que predominam os peritos da norma, reduzindo o poder judiciário a uma função simbólica. Trata-se do que Foucault (1979; 1996) designou como colonização do direito pela norma, em que se julga mais em função dos desvios das normas do que pela lei. O inquérito social se generaliza, no século XX como ferramenta da assistência social, no interior do aparato jurídico como mecanismo de controle e vigilância das famílias. O mecanismo de confissão, descrito por Foucault (2006) é acionado no

confronto das relações de poder sobre os corpos, provocando uma visibilidade pela infâmia dos desvios frente às normas. Visitas domiciliares entram em composição com as práticas de inquérito, em um regime de vigilância e de anotação detalhada do que se vê e observa na casa e na disposição dos objetos na mesma. Uma inspeção minuciosa é registrada e transformada em arquivo.

A higiene dos alimentos, a limpeza da residência, quais são os utensílios e como são guardados, a disposição dos móveis, a ausência deles ou não, a ventilação e distribuição dos cômodos da cada, a avaliação de mora nela, se há transeuntes e outros familiares além do núcleo pais e filhos. Esse jogo de investigação e escrita é constituído, atravessando os corpos, gerando encaminhamentos, advertências e punições corretivas. Conforme Donzelot (1986), as famílias cedem às investidas dos trabalhadores sociais, pois, é entendem que é melhor ceder a eles do que cair nas malhas do Poder Judiciário, sendo interpeladas por eles. A psiquiatria torna-se cada vez mais requerida para lidar com aqueles que são considerados desadaptados sociais. A punição vai sendo substituída pela prevenção e, após a II Guerra Mundial, psiquiatras e neuropsiquiatras passam a reivindicar que seus pareceres sejam observados no campo jurídico da justiça de "menores". Durante a I Guerra Mundial já havia se generalizado o dispositivo psicanalítico, na escola, no campo da saúde, no exército e na justiça.

Para a psiquiatria, a vagabundagem deveria ser combatida na própria natureza infantil, visualizando na criança uma pré-síntese das diversas patologias que se manifestavam nos adultos. A escola foi o laboratório de observação das tendências anti-sociais designadas pela psiquiatria infantil. Operava-se uma substituição da punição pela prevenção e, da repressão, pela educação. A psicanálise só seria introduzida no campo da justiça de menores, lentamente, após a I Guerra Mundial. A generalização do dispositivo psicanalítico se deu a partir de sua inserção na pedagogia e nas

práticas escolares. A psicanálise foi o mecanismo que facilitou as intervenções da psiquiatria preventiva das designadas desadaptações infantis (DONZELOT, 1986). Sendo a educação um importante campo de atuação dos combatentes da degenerescência, as professoras eram preparadas de acordo com a doutrina eugênica. Deste modo os principais alvos destas ações eram as crianças e suas famílias, pois os pequenos eram considerados "o futuro da nação" (MAI, 2003, p. 45). A conservação das crianças passa por um rearranjo discursivo que atinge crianças ricas e pobres de maneiras diferentes. Neste sentido a denúncia médica contra a criação das crianças ricas, era que nesta só era visado o prazer. Essa educação corporal tão denunciada se constituía de, por exemplo, enfaixe de bebês, uso de cintas, reclusão até determinada idade. Conservar as crianças implicava em "promover condições de educação" e fazer com que as famílias criassem suas crianças. Para isso, a estratégia de defesa dos infantes se embasou na revalorização da educação durante o século XVIII. A conservação das crianças ricas se respaldou na medicina doméstica, com o intuito de afastar os males, as influências negativas e fazendo a família cuidar da criança, ensinando técnicas para isso. A preservação das crianças pobres se inscrevia na economia social, buscando a diminuição de gastos públicos, de modo a manter um número suficiente de pessoas economicamente ativas; pois enquanto as crianças abastadas recebiam uma instrução voltada para as áreas de liderança, as crianças pobres eram instruídas no sentido de aproveitamento de suas forças (ARIÈS, 2006; DONZELOT, 1986; MARCÍLIO, 1998).

Entretanto, de modo geral, a criança passou a ocupar um papel central dentro da família, sendo foco de cuidado intenso e alvo principal do governo através da família, agora restrita ao pai, mãe e filhos. O modelo de família burguesa, como local de afeto e de cuidados, foi naturalizado pelos discursos médicos, psicológicos, pedagógicos e jurídicos. Mas a "família higiênica" não foi de imediato aceita pelas classes pobres, que não tinham preocupação

excessiva de cuidado com o corpo; daí a necessidade de regulação constante a que foi submetida esta população. O pastorado cristão se desenvolve a partir do século II, sendo uma complexa rede institucionalizada, coextensiva à Igreja. É uma arte de condução e controle dos homens. O começo da assistência à infância e juventude no Brasil teve forte influência do modelo europeu, devido principalmente a sua condição de colônia portuguesa. As medidas seguiam a linha caritativa e filantrópica, onde já se percebia a parceria do privado com questões de interesse público. Nesta fase da assistência, o Estado não atuava sistematicamente com relação à infância pobre, deixando esta atribuição muito mais sob a responsabilidade de instituições religiosas e dos beneméritos, tendo a medida da reclusão como política de combate à criminalidade, abandono e necessidade social infanto-juvenil (PILOTTI; RIZZINI, 2009). Ao final da Idade Média ocorre a sistematização da assistência caritativa à infância, desta forma temos na Europa, o surgimento das rodas de expostos, sendo a primeira criada em 1758 na Itália.

Vê-se no século XII a multiplicação de pequenos hospitais, de confrarias e "sociedades de socorro", é a caridade laica que começa a ganhar espaço e onde se percebe o intenso movimento de mulheres da nobreza e burguesia nessa área. Deste modo a pobreza cada vez mais se destaca socialmente (MARCÍLIO, 1998). No século XIII a assistência institucionalizada à infância desvalida torna-se recorrente, é neste século que é instalada na Itália, no hospital do Espírito Santo a primeira Roda de Expostos, na qual eram depositadas, anonimamente, crianças rejeitadas.

> [...] Nesses hospícios medievais, em geral, os bebês abandonados coabitavam com os doentes adultos, freqüentemente no mesmo quarto, prática essa que perdurou até o século XIX (MARCÍLIO, 1998, p. 52).

No Brasil Colônia, a infância era dividida pelos médicos em três principais fases: a primeira durava até o fim da amamentação (por volta dos quatro anos de idade); a segunda ia até os sete anos e até esse período os pequenos viviam à sombra dos pais, os acompanhando nas tarefas do dia a dia; daí em diante as crianças iam trabalhar ou estudar para trabalharem mais tarde (PRIORE, 2007, p. 84). O fato da posição secundária que a infância ocupa nas estruturas sociais em relação ao adulto, se deve também em função da diferença entre os conceitos de criança e infância, em que o primeiro se refere à fase individual de cada sujeito que chegará à condição de adulto e o segundo no que diz respeito ao processo estrutural coletivo que se encontra em condição estática, porém em processo constante de renovação de sujeitos (PILOTTI; RIZZINI, 2009).

Os costumes de higiene da época, ou falta deles, deixavam as crianças muito mais expostas às diversas moléstias. Em função disto, muitas mães seguiam à risca conselhos para evitar enfermidades que ameaçassem a vida de sua criança. Logo a proteção contra bruxarias era imprescindível. O discurso médico da época, ainda um tanto místico, incentivava para afugentar os bruxos, que se recorressem aos santos, rezas e outras crenças religiosas. Tantos cuidados evidenciam que as crianças não eram desprovidas do investimento afetivo parental, mas como a mortalidade infantil era ainda bastante alarmante, a perda de uma criança era vista como fatalidade e não como uma tragédia (PRIORE, 2007). Não se deve perder de vista que desde o fim do século XIX e início do século XX as discussões acerca das diretrizes referentes às políticas da infância e adolescência foram dirigidas por juristas e médicos, sempre assinalando o caráter assistencialista-compensatório de tais medidas e que por volta dos anos 1980, com a consolidação do Estado Mínimo, a falência do Estado como agente promotor de bem-estar social é decretada, entrando em cena na discussão acerca dos direitos fundamentais de crianças e jovens, diversos profissionais liberais (PILOTTI; RIZZINI, 2009) e a população de modo geral.

Acerca dessas mudanças de paradigmas, não se deve pensar num desenvolvimento linear, mas sim na construção de objetos ao longo da história, atravessados por várias demandas, ao passo que foram se constituindo por meio de descontinuidades. Assim sendo Priore (2007) afirma que já no século XIX é possível perceber "a descoberta humanista da infância" (p. 140), e como olhar adulto da sociedade oitocentista dirigiu cuidados à infância que implicaram em classificações e catalogações do que as crianças deveriam vestir o que e como fazer, onde deveriam estar com quem deveriam estar e crianças propensas à criminalidade (MAUAD, 2007). Quando morria um recém-nascido, em geral não se sentia muito independente de ser rico ou pobre, porém observa-se que neste período (século XIX) a perda de uma criança vista como fatalidade vai perdendo espaço (MAUAD, 2007). No Brasil, o período caritativo vigorou até meados do século XIX, em que os caridosos, "esperam receber a salvação de suas almas [...] o reconhecimento da sociedade" (MARCÍLIO, 1998, p. 135). No período caritativo, a política de atenção à infância desvalida teve três perfis: a) as Câmaras Municipais eram as responsáveis legais pelos expostos e pela Lei dos Municípios de 1828 as Câmaras podiam repassar tal obrigação às Casas de Misericórdias, caso houvesse uma na localidade. Outro perfil da assistência formal foi o sistema de Rodas propriamente dito e o outro perfil, no caso informal e que existe desde o século XV era a retirada de expostos das Rodas, para criar ou mesmo adotar. Rizzini (2000) aponta que com a promulgação do código de 1927, percebe-se uma aliança entre a Justiça e a Assistência. Para ela, essa aliança era:

> [...] um desdobramento de amplo movimento filantrópico e moralizador, instituído a partir da lógica da nova ordem política, econômica e social que se estabelecia (RIZZINI, 2000, p. 31).

Neste sentindo as políticas públicas aparecem como forma de controlar e regulamentar a sociedade e passaram a ser estabelecidas durante o processo de construção do período republicano. Para que tais objetivos pudessem ser alcançados foram utilizados preceitos eugenistas e higienistas tendo também como intenção, a moralização e civilização da sociedade.

Deste modo, a gestão desta população se justificaria por uma pretensa periculosidade. "Era como se os jovens fossem julgados não pelos atos cometidos, e sim pela possibilidade de vir a cometê-los, passando o controle a se dar sobre as virtualidades, e não sobre o real" (p. 73). É assim, que no contexto da criação dos Códigos de Menores que vigoraram de 1927 a 1990, há a diferenciação dos conceitos de "menor" e "criança" em que o "menor" será alvo das ações jurídico-policial e a "criança" será alvo das ações médico-educacional (SERRA, 2008, p. 73-74). Ao final do século XIX, foram criados os primeiros tribunais de julgamento de menores, centralizados na figura do juiz de menores. Houve também a criação de diversos modos técnicos de conter atos infracionais de crianças e adolescentes, muitos deles realizando a contenção dos corpos destes. Já, no campo da filantropia brasileira, o arranjo entre República e "caridade oficial", é criado, em 1921, o Serviço de Assistência e Proteção à Infância Abandonada e Delinqüente (SAPIAD), considerado a primeira medida de organização da assistência à infância. A lei que criou o serviço estabelecia a criação de abrigo para recolhimento provisório de menores de ambos os sexos. Nesta década também é definido o termo "abandono" no regulamento da assistência para regulamentar a educação dos filhos de famílias pobres (RIZZINI, 2009).

Assim, a "[...] filantropia, filha do Iluminismo, do higienismo e da Revolução Industrial" (MARCÍLIO, 1998, p. 75), deseja manter a ordem social, porém não mais como fator divino (aspecto caritativo de salvação da alma), mas por ser algo intrínseco à natureza humana.

A partir deste panorama se configura toda uma estratégia utilitarista de cunho político e econômico, em que toda perda humana é computada como prejuízo ao Estado. Diante de tudo isso, o novo modelo de família é atravessado por uma economia liberal, da gestão estatal e coletiva dos cidadãos. A economia liberal se inscreve no governo das famílias instaurando procedimentos de conservação e formação da ordem da população. Assim, a maneira encontrada para administrar tal impasse foi criação de uma lógica de atendimento baseada na filantropia. Para Donzelot (1986, p. 55), esta não era uma "[...] uma fórmula apolítica de intervenção privada na esfera dos problemas ditos sociais, mas sim como uma estratégia deliberadamente despolitizante".

Foucault traçou uma análise histórica dos modos de organização das práticas sociais desde a Idade Média até a sociedade contemporânea, tendo em vista destacar as tecnologias de poder empreendidas em cada formação social, sendo que estas eram as seguintes: sociedade de soberania, sociedade disciplina e biopolítica. Tem-se então que a estratégia Iluminista de conservação das crianças deu-se tanto por meio da educação médico-higienista, como pela disciplinarização por meio do trabalho em instituições de bloqueio dos corpos. Por conseguinte "[...] A prática filantrópica funcionou como motor de gênese das leis de proteção à infância votadas em toda Europa, a partir do início do século passado" (MARCÍLIO, 1998, p. 76), desta maneira o século XIX foi o século da criança na Europa. Os filantropos se opõem à antiga caridade por verem nesta o embrião para o socialismo, pois evocaria no pobre a despreocupação em manter a si mesmo, pois viam na caridade um ineficaz meio de combate ao aumento da pobreza, já que os objetivos moralizantes eram mais urgentes, e onde sempre havia sempre alguém que o protegeria economicamente. Por isso, há neste período forte incentivo à poupança, tática que se relaciona à reestruturação do modelo de família colonizada, pois a filantropia liberal enxerga a família como instrumento de controle da ordem social e da lógica da

"caridade de Estado" ou da pura repressão ao pobre, que podia ser tão perigosa aos interesses econômicos da filantropia.

Deste modo a filantropia rejeita os métodos da caridade de "doar" e elege que os homens ricos têm "influência moral legítima" para dar conselhos aos pobres. Os conselhos são bons porque não custam nada e previnem maus hábitos conforme os adeptos da filantropia liberal. Entretanto isso não significa que as "doações" cessaram, mas são feitas respaldadas na lógica da moralidade legítima dos filantropos, que visa sempre à autonomia familiar, por meio da poupança, por exemplo. A filantropia é pragmática e se introduz numa lógica econômica, enquanto a caridade se preocupa com a salvação da alma, apesar de ambas possuírem caráter moralizante. O fim do século XIX é marcado pela transição da filantropia da esfera privada para a pública, onde há uma forma extensiva de controle social sobre o pobre, por meio da generalização do inquérito como técnica de confissão, para controlar. Deste modo o inquérito se configura como uma invasão total da privacidade da família pobre (recursos, emprego, moradia, saúde, moral, sexualidade), funcionando como técnica de exame social, que acaba objetivando a família como "carente ou delinqüente", promovendo a ligação entre assistência pública e o aparelho judiciário. Para os filantropos existia uma ligação entre moral e economia, ou seja, a necessidade de auxílio é influenciada pela falta de moral, daí a importância em vigiar e reorganizar a família de modo a otimizar os gastos com a assistência social.

Existem dois polos da filantropia (DONZELOT, 1986) que se atravessam mutuamente e se inscrevem na prática liberal, criando demandas e associando-se ao poder público para dar conta destas. Contudo, a filantropia do século XIX procurou não misturar as "funções de Estado liberal" com as políticas de "Bem-Estar e de gestão da população" de modo que ela é ligeiramente dividida em dois polos, um assistencial que ao criar demandas determinadas se

ocupa da assistência social; e o outro polo, que é médico-higienista, o qual visa o controle e prevenção de riscos físicos e morais à população e conseqüente prevenção de prejuízos à razão de Estado. Existe nesse conjunto de práticas uma racionalidade estatal, que permeiam tais estratégias de governamentalidade.

A filantropia assistencial era aquela da disciplina bloqueio dos corpos, ligada às instituições de internamento e reclusão. Como exemplo desta política voltada à infância e adolescência, há os diversos patronatos, que eram responsáveis pelas por crianças e jovens abandonados ou considerados problemas. Neste caso, nota-se uma predileção deste polo aos jovens e crianças pobres (havia internação de adolescentes e crianças ricas), já que nestes locais as forças eram utilizadas para produção de riqueza e seus corpos bloqueados para a manutenção da ordem. Por outro lado, a filantropia higienista se introduz muito mais na perspectiva médica-educacional, como promotora de libertação das práticas que prejudicavam a boa formação dos futuros provedores da nação. Essa vertente da filantropia busca muito mais a disciplina e age de modos específicos na classe pobre e burguesa.

Este fato se registra na adoção biopolítica de preservação da vida descrita por Foucault (2007, 2008b), porém cabe lembrar que as vidas a serem preservadas não são todas e é comum haver políticas de assistência que usam esse rótulo de "em defesa da vida", mas que visam assegurar determinadas vidas. Serra (2008), em pesquisa realizada com jovens "internados" por uso de álcool e drogas, demonstrou que a função de proteção do jovem em abrigos é um tanto distorcida, pois as instituições totalizantes, que assim se fazem sejam por portas fechadas ou regras de conduta, desempenham muito mais um papel de proteção àqueles que estão do lado de fora do que aos próprios adolescentes que ali se encontram. Por outro lado, visam também, conservar as "forças úteis", neste jogo da desassistência.

Até o fim do século XVII, os encargos coletivos da doença direcionavam a assistência ao pobre. Com a mudança na política de saúde, durante o século XVIII, a pobreza sofre uma decomposição utilitária, pois a nova política preocupava-se com a manutenção e conservação da força de trabalho. Esta noso-política também se reflete na organização da família, tornando-a medicalizada e principal agente medicalizante. Neste quadro, a medicina aparece como importante meio de controle social. É também neste período que o discurso médico ganha força, produzindo verdades sobre como lidar com os corpos desorganizados e fonte de doenças (FOUCAULT, 1979).

Assim, em ação conjunta com filantropos, os médicos higienistas iniciaram um processo de higienização social. Foi iniciada uma batalha contra a mortalidade infantil. Tendo em vista esta conjuntura, entende-se que a medicina, o tempo todo, estará tentando explicar o porquê das más formações entre as pessoas. Com isso se verifica que por trás das explicações havia a necessidade de um bode expiatório, dessa forma para justificar as características que os filhos apresentavam uma relação direta com as características dos pais, podendo ser influenciadas até pelo humor desses no momento da fecundação (LOBO, 2008). Não só o ânimo dos progenitores implicava o caráter da criança, posto que, segundo o discurso higienista dessa época, a mãe seria a responsável mais determinante desse caráter, haja vista ser esta quem gerava por determinados meses a criança dentro de si.

Logo a tudo que esta mãe estivesse exposta, conseqüentemente afetaria o bebê já que este estava submetido ao mesmo fluxo sanguíneo que sua mãe, portanto, nada mais ‘natural’, que as recomendações dos higienistas quanto à saúde física e principalmente moral fosse muito mais estritas para as mulheres do que para os homens e não se limitassem à concepção e à gestação, mas se estendessem aos demais períodos da vida (LOBO, 2008, p.

49). Assim, na relação pais-criança, a figura materna é ressaltada como principal responsável na resolução e/ou produção de conflitos psíquicos dos filhos. Diante disto a mãe será o alvo preferido de práticas higienistas, sendo legitimadas pelas teorias psicanalíticas. "[...] É nesse sentido que percebemos que a culpa mantida na figura materna vai sendo manejável como estratégia de dependência ao poder médico" (RIBEIRO, 2003, p. 123). Assinalando a medicalização das mães para que se tornem agentes medicalizantes no interior da família e o início da difusão de cartilhas médicas para as famílias burguesas a respeito da educação e higiene das crianças (FOUCAULT, 1979).

Conforme Boarini (2003), a sistematização desta higienização social é denominada de eugenia e o próprio termo ganha corpo por volta do século XVIII. O objetivo eugênico estava associado à "[...] elevação moral e o engendramento da nação" (p. 29), pois segundo os defensores desta ideia, "[...] a grandiosidade e o fortalecimento de uma nação estavam em relação direta com a perfeição física e moral de seu povo" (BOARANI, 2003, p. 30). Não só o ânimo dos progenitores implicava o caráter da criança, posto que, segundo o discurso higienista dessa época, a mãe seria a responsável mais determinante desse caráter, haja vista ser esta quem gerava por determinados meses a criança dentro de si. Logo a tudo que esta mãe estivesse exposta, consequentemente afetaria o bebê já que este estava submetido ao mesmo fluxo sanguíneo que sua mãe, portanto, nada mais 'natural', que as recomendações dos higienista quanto à saúde física e principalmente moral fosse muito mais estritas para as mulheres do que para os homens e não se limitassem à concepção e à gestação, mas se estendessem aos demais períodos da vida (LOBO, 2008, p. 49). Assim, na relação pais-criança, a figura materna é ressaltada como principal responsável na resolução e/ou produção de conflitos psíquicos dos filhos.

Diante disto a mãe será o alvo preferido de práticas higienistas, sendo legitimadas pelas teorias psicanalíticas. Assinalando a medicalização das mães para que se tornem agentes medicalizantes no interior da família e o início da difusão de cartilhas médicas para as famílias burguesas a respeito da educação e higiene das crianças (FOUCAULT, 1979). Conforme Boarini (2003), a sistematização desta higienização social é denominada de eugenia e o próprio termo ganha corpo por volta do século XVIII. O objetivo eugênico estava associado à "[...] elevação moral e o engendramento da nação" (p. 29), pois segundo os defensores desta ideia, "[...] a grandiosidade e o fortalecimento de uma nação estavam em relação direta com a perfeição física e moral de seu povo" (BOARINI, 2003, p. 30).

Contudo, é importante notar que as estratégias de controle dirigidas às famílias pobres se diferenciam por um sistema de vigilância direta sobre, por exemplo, o envio às amas-de-leite; ao abandono nos hospícios; de controlar as uniões livres, condenando o concubinato; de prevenir a vagabundagem; principalmente das crianças. (DONZELOT, 1986). Neste contexto, temos a escola como instituição padrão, tornando-se ponte para as práticas de higiene mental, fortalecendo as práticas psiquiátricas, bem como a culpabilização da família. Logo a escola funcionaria como um aparelho de normalização social e as famílias que não levassem os filhos à escola estariam sujeitas a sanções, pois, da escola dependia em grande parte a aceitação do contrato social burguês e liberal (DONZELOT, 1986, p. 136). O governo das crianças e das famílias adquire importância na gestão da população, pelo Estado Moderno, ligado aos os saberes das ciências humanas, sociais e a medicina social (FOUCAULT, 1979). A psiquiatria se torna cada vez mais requisitada para atender a demanda daqueles que são considerados desadaptados sociais. Porém é importante ressaltar que a psiquiatria infantil, que só foi introduzida lentamente na justiça de menores após a I Guerra Mundial, não está ligada à descoberta de uma patologia

propriamente infantil, mas da necessidade de encontrar um objeto de intervenção para tratar das anomalias dos adultos (DONZELOT, 1986).

Durante o século XIX, nota-se a emergência do saber médico extra-institucional, de modo que, segundo Caponi (2009) há um grande número de publicações médicas acerca da "degenerescência", colocando-se em xeque a normalidade. Ainda segundo esta autora, a degeneração está relacionada ao patológico do "[...] tipo normal e primitivo da humanidade que é transmitido hereditariamente" (p. 53). A patologização não se faz no contraposto entre saúde e doença, mas no da anormalidade que esteve de ponte entre as intervenções médicas (de prevenção de doenças e promoção de saúde) e de intervenções jurídicas, porque a anormalidade não é apenas medicamente perigosa à sociedade, mas também juridicamente ameaçadora. Contudo, é só a partir de 1960 que se observa de fato a intervenção sistemática do Estado brasileiro na assistência à infância. A introdução no Brasil do Estado de Bem-Estar se caracterizou com a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) em 1964, que foi oficializada pelo Código de Menores de 1979. Este estatuto ressaltou a figura do juiz de menores ao mesmo tempo em que regularizou a adoção e reafirmou a importância da família. Na década de 1970, é feita a separação das categorias "menor" e "criança", intensificando o processo de criminalização da pobreza. É também nesta década apresentada a proposta de reformulação do Código de Menores de 1927, tendo como efeito a promulgação do novo Código em 1979, o qual adota a doutrina da "situação irregular", consagrando o modelo de "patologia social", já que "situação irregular" se caracterizava por privação de condições essenciais de sobrevivência, saúde, educação; por omissão ou irresponsabilidade do cuidador. Na prática, esta doutrina consagrou o modelo jurídico-assistencialista de atenção à infância e juventude, não alterando de fato a situação da criança brasileira (FALEIROS, 2009).

Nesse sentido, Donzelot (1986) coloca que o nascimento da psiquiatria infantil não se relaciona com uma especificidade patológica mental infantil, mas no imperativo de encontrar um ponto de apoio, para intervir além dos corpos encerrados em instituições totais, e para tal fim houve adaptação das patologias adultas para que dessem conta do universo infantil. A necessidade de higienizar anomalias e patologias do adulto motivou uma onda profilática da psiquiatria que objetiva a infância como lugar da origem das patologias e prescreve todo um modo de ser e estar que subjetiva a infância, ou seja, a criança é infantilizada e objetivada como incapaz, portanto precisa ser disciplinada e a infância pobre será alvo de um processo de patologização duplo: infância em perigo e infância perigosa. Esta é uma proposição que permeia o Código de Menores de 1927.

Donzelot (1986) ressalva que as instituições de "reeducação", ao descreverem seus trabalhos sempre começam falando dos dados estatísticos sobre a delinquência. Isto é importante porque demonstra como as práticas de "reeducação" precisam sempre está sendo legitimadas perante a sociedade. Contudo, é importante ter em vista o entrelaçamento entre os campos psiquiátricos, educacional e judiciário que compõe o Complexo Tutelar, já que estas três áreas de saber, apesar de terem discursos específicos sobre a "infância em perigo e perigosa", sobre o "menor em situação irregular" e sobre "a criança e adolescente, sujeito de direitos", possuem discursos que se agenciam e se imbricam, formando enunciados que além de objetivarem infantes e jovens, também prescrevem os modos de ser jovem e criança. Persiste neste modelo de atenção o imperativo do "objeto de risco", permitindo a emergência de práticas discursivas e não-discursivas, sobre o delito ou do perigo de vir a cometê-lo. Legitimando a tutela da família pelos operadores da norma. Deste modo há uma produção constante de demanda de um público que precisa ser tutelado pelo Estado. O caráter tutelar das políticas públicas resulta da junção entre

assistência e repressão, tendo em seu bojo o controle e redução do poder pátrio. A tutela social "[...] de que se revestirá a gigantesca campanha sanitária e moral das classes pobres, lançada no final do século XIX" (DONZELOT, 1986, p. 85), se naturaliza como prática necessária de governo da família.

O modelo filantrópico persistiu no século XX até a I Guerra Mundial, quando emerge o Estado do Bem-Estar Social e ao final do século XIX, há um ajustamento dos modelos: caritativo, filantrópico e médico-higienista, formando um dispositivo complexo tutelar, em função, de adequações do modelo de assistência social junto às políticas neoliberais. Tais ajustamentos perpassam pela redução de investimentos em serviços públicos, vemos ganhar força o híbrido Estado, Caridade, Filantropia e Higienismo. Serra (2008) ao tentar desvelar a dicotomização entre os modelos assistenciais da infância e adolescência, e interesses político-econômicos, verificou que a doutrina neoliberal, com a adoção do Estado Mínimo, no qual temos a redução de gastos públicos, flexibilização do mercado de trabalho e privatizações afetou, sobretudo as parcelas empobrecidas da sociedade.

CONCLUSÃO

O Estado então oferece "o mínimo" e para quem "não pode pagar" e convoca a iniciativa privada para atender as necessidades de quem pode, fortalecendo a estrutura capitalista ou no mínimo, protegendo-a, além de fragilizar a mobilização popular.

> [...] a análise histórica das políticas públicas para a área social mostra como elas naturalizam a desigualdade e levam a crer que cabe aos indivíduos conquistar seu espaço na sociedade, por meio de um

> esforço incondicional e individual (SERRA, 2008 p. 77).

É inserido na discussão acerca do aumento da pobreza e violência, que toma corpo o debate de defesa dos direitos da criança e do adolescente, com o advento da Doutrina da Proteção Integral. A década de 1980 foi frutífera para este tema e vê-se o nascimento de diversos grupos que se propunham salvaguardar os direitos das crianças e dos adolescentes, constantemente violados (MARCÍLIO, 1998; RIZZINI, 2009; KASSAB *et al*., 2008). Diante desta intensa mobilização é criado o Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 (ECA), que se aplica a todas as crianças e adolescentes do Brasil. Hoje, o Estatuto da Criança e do Adolescente é exaltado como uma lei avançada e que permitiu a reformulação das políticas neste âmbito, tendo as crianças como "sujeitos de direitos". O movimento que lutava por romper com o termo o "menor", transformando-o para "sujeito de direito" ganhará novo fôlego no Brasil na década de 1980, e contará com a participação de diversos setores da sociedade civil organizada que realizam trabalhos com crianças e adolescentes, e não apenas de setores médicos e jurídicos. Ao mesmo tempo em que se estava saindo de um longo período de ditadura e diante de um contexto marcado por abertura política

> [...] o novo cenário político do Brasil dos anos 80 fez com que se concebesse uma Constituição voltada para questões mundialmente debatidas concernentes à defesa dos direitos humanos de todos os cidadãos − a 'Constituição-cidadã', conforme ficou conhecida (RIZZINI, 2009, p. 161).

A nova Constituição prevê nas políticas de assistência à "criança e ao adolescente", ampla participação social, assegurados

legalmente como os Conselhos de Direitos Tutelares, além da limitação do poder judiciário e da restrição para internação de crianças e adolescentes, sendo passível de internamento apenas quem cometer ato infracional e não mais qualquer criança e adolescente em "situação irregular" (RIZZINI, 2009, p. 165). Assim, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) promulgado em 1990, revogando o Código de Menores de 1979, passando a adotar a "Doutrina da Proteção Integral" vendo as crianças e jovens como sujeitos de direitos. Ele nasce consoante à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, adotada pela ONU em 1989 (RIZZINI, 2009, p. 81).

A emergência do neoliberalismo trouxe muitas implicações para a questão das crianças e adolescentes, pois conforme Lemos (2008) os direitos humanos tiveram que se organizar a partir deste novo prisma econômico que defende um Estado "Mínimo" em contraposição ao Estado de bem-estar social. Esta política coloca cada vez mais ações pontuais de responsabilidades individuais ou de pequenos grupos. É uma lógica de empreendedorismo mercadológico que culpabiliza o sujeito pelo seu suposto fracasso social. E se fazendo uma comparação entre os modelos descritos por Donzelot, existe de fato, no Brasil, tal divisão nos modos de assistência, mas também é possível perceber que nos Códigos jurídicos (Código de Menores de 1927 e de 1979 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990), há um campo de força que pende para o lado da docilização dos corpos por meio não apenas da norma, fundada histórico-politicamente.

REFERÊNCIAS

ARIÈS, P. **História Social da Criança e da Família**. Rio de Janeiro: Editora LTC, 2006.

BOARINI, M. L. (org.). **Higiene e Raça como Projetos**: Higienismo e Eugenismo no Brasil. Maringá: Editora da UEM, 2003.

CAPONI, S. "Biopolítica e medicalização dos anormais". **Physis Revista de Saúde Coletiva**, vol. 19, n. 2, 2009.

COSTA, J. F. **Ordem Médica e Norma Familiar**. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1989.

DONZELOT, J. **A Polícia das Famílias**. Rio de Janeiro: editora Graal, 1986.

FALEIROS, V. P. "Infância e Processo Político no Brasil". *In*: PILLOTI, F.; RIZZINI, I. (orgs.). **A arte de governar crianças**: A História das Políticas Sociais, da Legislação e da Assistência à Infância no Brasil. São Paulo: Editora Cortez, 2009.

KASSAB, M. J. *et al*. "'A infância na esquina': Programas para a erradicação do trabalho infantil". *In*: LEITE, L. C.; DELGADO, M.; BOTELHO, A. P. (orgs.). **Juventude, desafiliação e violência**. Rio de Janeiro: Editora Contra Capa Livraria, 2008.

LEITE, L. C.; DELGADO, M.; BOTELHO, A. P. (orgs.). **Juventude, desafiliação e violência**. Rio de Janeiro: Editora Contra Capa Livraria, 2008.

LEMOS, F. C. S. "O Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil atual". **Psicologia Política**, vol. 8, n. 15, 2008.

LEMOS, F. C. S. "**Práticas de Conselheiros Tutelares frente à violência doméstica**: proteção e controle (Dissertação de Mestrado em Psicologia e Sociedade). São Paulo: UNESP, 2003.

LOBO, L. F. **Os Infames da História**: Pobres, escravos e deficientes no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Lamparina, 2008.

MAI, L. D. "Difusão dos Ideários Higienistas e Eugenistas no Brasil". *In*: BOARANI, M. L. (org.). **Higiene e Raça como Projetos**: Higienismo e Eugenismo no Brasil. Maringá: Editora da UEM, 2003.

MARCÍLIO, M. L. **História Social da Criança Abandonada**. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

MAUAD, A. M. "A vida de crianças de elite durante o Império". *In*: PRIORE, M. D. (org.). **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2007.

PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (orgs.). **A arte de governar crianças**: A História das Políticas Sociais, da Legislação e da Assistência à Infância no Brasil. São Paulo: Editora Cortez, 2009.

PRIORE, M. D. (org.). **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2007.

RIZZINI, I. **A Criança e a Lei no Brasil**: revisitando a História (1822-2000). Rio de Janeiro: Editora Universitária, 2000.

RIZZINI, I. "Crianças e Menores – Do Pátrio Poder ao Pátrio Dever. Um Histórico da Legislação para a Infância no Brasil". *In*: PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (orgs.). **A arte de governar crianças**: A História das Políticas Sociais, da Legislação e da Assistência à Infância no Brasil. São Paulo: Editora Cortez, 2009.

RIZZINI, I. "Meninos Desvalidos e Menores Transviados: A Trajetória da Assistência Pública até a Era Vargas". *In*: PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (orgs.). **A arte de governar crianças**: A História das

Políticas Sociais, da Legislação e da Assistência à Infância no Brasil. São Paulo: Editora Cortez, 2009.

SERRA, A. S. V. “Esqueceram de mim: Políticas públicas para crianças e adolescentes; renovação e conservadorismo”. *In*: LEITE, L. C.; DELGADO, M.; BOTELHO, A. P. (orgs.). **Juventude, desafiliação e violência**. Rio de Janeiro: Editora Contra Capa Livraria, 2008.

SERRA, A. S. V. “Esqueceram de mim: Políticas públicas para crianças e adolescentes; renovação e conservadorismo”. *In*: LEITE, L. C.; DELGADO, M.; BOTELHO, A. P. (orgs.). **Juventude, desafiliação e violência**. Rio de Janeiro: Editora Contra Capa Livraria, 2008.

CAPÍTULO 3

Políticas Públicas para Crianças e Adolescentes com Transtorno do Espectro Autista sob a Perspectiva de sua Proteção Jurídica

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA SOB A PERSPECTIVA DE SUA PROTEÇÃO JURÍDICA[1]

Valéria Koch Barbosa

Rogers Alexander Boff

O Censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, em 2010, apontou que 45 606 048 milhões de pessoas declararam ter uma das deficiências investigadas na ocasião, o que corresponde a 23,9% da população brasileira (IBGE, 2010). É nesse cenário que se inserem crianças e adolescentes com Transtorno do Espectro Autista – TEA. Consoante a Organização Mundial da Saúde (OMS), estima-se que, mundialmente, há 70 milhões de pessoas com esse Transtorno, o qual afeta uma em cada 160 crianças. No Brasil, são aproximadamente dois milhões de pessoas que carecem de um olhar mais aprofundado por parte da sociedade, bem como de políticas capazes de garantir melhores condições de vida, o que dá azo a uma reflexão cuja trajetória contempla os direitos assegurados a esses seres em processo de desenvolvimento, bem como as políticas públicas assentadas em prol da concretização de tais direitos.

O Transtorno do Espectro Autista – TEA – compromete o desenvolvimento neurológico e traz consequências que afetam a comunicação e o comportamento de crianças e adolescentes. A partir do diagnóstico da doença, que, muitas vezes, constitui-se em uma

[1] Uma versão prévia do presente capítulo foi publicada em: BOFF, R. A.; BARBOSA, V. K. Direito à diversidade: a proteção jurídica e as políticas públicas para crianças e adolescentes com transtorno do espectro autista. *Revista Conhecimento Online*, vol. 3, 2021.

tarefa hercúlea, os familiares do infante com autismo se veem diante de constantes desafios, os quais perpassam o desconhecimento tanto das causas do Transtorno como das possibilidades de tratamento e do futuro que se avizinha. Em face do desconhecido, surgem angústias, questionamentos e ansiedade, para os quais nem sempre as famílias encontram respostas, percebendo-se em meio a um emaranhado de obstáculos e aprendizagens que se impõem, enfrentando também as agruras da exclusão, a qual se faz sentir ante a negação ou a rejeição da singularidade de cada indivíduo.

Sob o manto do que prevê o ordenamento jurídico brasileiro, todas as pessoas têm direito ao exercício da cidadania, o que pressupõe direitos e deveres, além de participação no contexto das relações. Participação, por seu turno, implica a existência de adequadas condições para que o indivíduo possa se desenvolver e, então, inserir-se de forma autônoma e livre na sociedade, tendo vez e voz na teia social. Tendo em mente essa perspectiva é que tanto o Estado quanto a família e a sociedade devem viabilizar condições de vida digna, a partir da qual seja possível usufruir todos os demais direitos.

A tarefa de proteção formal do cidadão foi cumprida, no Brasil, por meio da Constituição Federal, que traz, de maneira cristalina, os direitos fundamentais inerentes a toda pessoa humana, com primazia sobre quaisquer outros direitos. Tal proteção é complementada por leis infraconstitucionais, que, muitas vezes, de maneira mais detalhada e específica, delineiam os caminhos a serem percorridos para a efetivação desses direitos. Muitas dessas leis originam políticas públicas que se destinam a possibilitar que os direitos legalmente salvaguardados saiam do plano meramente formal e se consubstanciem materialmente no cotidiano dos indivíduos.

Nessa senda, o amparo a crianças e adolescentes está previsto na Carta Magna de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente e,

mais especificamente, no que tange aos autistas, na Lei nº 12.764/2012, bem como na Lei nº 13.146/2015. Os infantes também são protegidos pelos Princípios Constitucionais, mormente, pelos Princípios da Dignidade da Pessoa Humana e da Proteção Integral. É com base em tais diplomas que se analisam, neste trabalho, os principais direitos e as políticas que versam sobre a proteção dos infantes em solo brasileiro, com ênfase no amparo assegurado aos infantes com TEA.

Este estudo é de natureza descritiva, com supedâneo no método dedutivo, tendo como procedimento a pesquisa bibliográfica na legislação e na doutrina. O objetivo principal é apresentar uma articulação entre os direitos previstos e algumas das políticas públicas brasileiras alicerçadas na proteção integral de crianças e adolescentes, a qual é assegurada pelo ordenamento jurídico pátrio. Como objetivos específicos, estipularam-se os seguintes: apresentar, de forma breve, noções conceituais sobre o Transtorno do Espectro Autista e algumas de suas características; apontar os principais diplomas e dispositivos legais de proteção a crianças e adolescentes no Brasil; abordar, genericamente, o direito à diversidade, indicando algumas das políticas públicas voltadas à sua garantia e ao amparo dos infantes com TEA. O problema a que se pretende responder está centrado neste questionamento: as políticas públicas de proteção a crianças e adolescentes com TEA são eficazes a ponto de concretizarem todos os direitos previstos na legislação? Parte-se da hipótese de que o Brasil avançou significativamente no que diz respeito a um olhar mais cuidadoso em prol dos autistas, mediante a criação de leis e políticas públicas voltadas à proteção desses sujeitos, todavia nem sempre tais políticas são efetivas no atendimento de todas as necessidades das crianças com TEA.

Para o alcance dos objetivos traçados, este artigo está dividido em cinco seções, iniciando com esta sucinta introdução e, na sequência, trazendo-se alguns apontamentos sobre o Transtorno

do Espectro Autista. Mais adiante, é contemplada uma abordagem acerca do arcabouço jurídico de proteção aos infantes, somando-se questões do direito à diversidade, seção na qual se trata das políticas públicas destinadas às pessoas com TEA. Por derradeiro, são apresentadas algumas considerações – não exatamente finais – à guisa de fomentar o debate que se tem instaurado por parte de pessoas que almejam conviver com a diversidade e vê-la erigida a um direito efetivamente respeitado pela população brasileira.

TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA: UMA BREVE INCURSÃO SOBRE SEU CONCEITO E SUAS CARACTERÍSTICAS

O autismo, conhecido como Transtorno do Espectro Autista (TEA), está classificado no DSM-5 como transtornos de neurodesenvolvimento e é definido "[...] como um distúrbio do desenvolvimento neurológico que deve estar presente desde a infância, apresentando déficit nas dimensões sociocomunicativa e comportamental" (SCHMIDT, 2013, p. 13). Esse conceito é corroborado por Silva (2017, p. 17), para quem "O autismo é um transtorno global do desenvolvimento [...]", cujo quadro clínico se evidencia "[...] por comprometimento do relacionamento social, repertório repetitivo e estereotipado de comportamentos, bem como dificuldades de linguagem e insistência em determinadas rotinas não funcionais". Traz dificuldades para a pessoa se orientar e se mover e acarreta a necessidade de ajuda para atividades rotineiras, como alimentar-se, vestir-se e higienizar-se, o que, portanto, gera dependência para poder sobreviver.

Enfatizam Brito e Vasconcelos (2016, p. 28) que a origem do autismo é desconhecida, existindo diversas teorias que tentam explicá-lo, abrangendo "[...] fatores genéticos, imunológicos e

ambientais". Segundo Silva e Chaves (2014, p. 36), o transtorno autista "[...] consiste na presença de um desenvolvimento acentuadamente anormal da interação social, da comunicação e um repertório muito restrito de atividades e interesses". Por sua vez, Silva (2017, p. 18) acentua que não existem exames específicos capazes de identificar o autismo, cujo diagnóstico seguro requer uma avaliação multidisciplinar. O TEA "[...] ocorre em crianças de diferentes culturas, etnias e condições financeiras e também possui distintos níveis de acometimento podendo ser caracterizado de leve a severo".

O precursor das investigações em torno do autismo foi Kanner, a partir da sua constatação de comportamentos estranhos em algumas crianças. Suas observações originaram um artigo publicado em 1943, no qual analisou 11 crianças que apresentavam características específicas, que ele chamou de "[...] "Distúrbios autísticos do contato afetivo [...]" (ORRÚ, 2016, p. 14).

Facion (2013, p. 18), analisando as conclusões do estudo de Kanner, afirma que as pessoas com autismo apresentam dificuldades na linguagem, com descontextualização no emprego das palavras e ecolalia; problemas alimentares; problemas de repetição de movimentos, bem como limitações de atividades espontâneas etc. Além disso, de acordo com os apontamentos de Silva e Chaves (2014, p. 37), o autista não estabelece vínculos sociais. Nos casos mais graves, existe falta de interesse de manter contato com as pessoas, ao passo que, em casos menos graves, o autista "[...] aceita ser procurado ou procura contato de maneira inadequada, podendo ter dificuldades severas em aprender regras sociais [...]". Os referidos autores também destacam que a pessoa com Transtorno do Espectro Autista não entende metáforas e as emoções do outro. O fato de não reconhecer o outro acarreta a estereotipia, que consiste em um "[...] padrão de linguagem restrito que tende a uma repetição infinita".

Gonçalves e Castro (2013), analisando as alterações de linguagem no espectro autístico, asseveram que, em geral, elas se caracterizam por relevantes atrasos ou ausência total de desenvolvimento nessa habilidade. Destacam que existe "[...] grande comprometimento no nível pragmático e nos aspectos paralinguísticos [...]", podendo ser observada no recém-nascido a falta de contato ocular, de resposta a sons, de jogos vocais e gestuais, bem como de balbucio. Nessa perspectiva, "As verbalizações, quando presentes, exibem padrões anormais de prosódia, e em muitos casos a comunicação é realizada por meio de gestos". Além disso, são manifestadas dificuldades no que diz respeito a dominar diferentes formas explícitas ou implícitas da linguagem, a analisar forma e estilo de uma mensagem e iniciar e manter diálogos. É difícil para o autista interpretar os sinais sutis da linguagem, isto é, "[...] quando o interlocutor irá finalizar uma frase, o uso de entonação da voz, a percepção das expressões faciais que indicam sarcasmo, preocupação e ironia [...]". Todas essas alterações têm repercussões nos aspectos sociais, familiares e escolares, reverberando, por conseguinte, na qualidade de vida. Desse modo, considerando que o autismo traz consequências às interações sociais, às brincadeiras simbólicas ou imaginativas e à linguagem como um todo, é relevante ter presente a imperiosidade de intervenções específicas (GONÇALVES; CASTRO, 2013, p. 17).

Quanto às alterações comportamentais dos autistas, de acordo com Volkmar e Wiesner (2019, p. 216), assumem diversas formas, as quais podem ser incomuns ou frequentes, incluindo:

> [...] movimentos repetitivos, como maneirismos com as mãos, estalar os dedos ou sacudir as mãos, ou movimentos complicados de todo o corpo, como balanceio [...]. Algumas vezes, incluem ataques de birra ou comportamentos de autoagressão, como bater com a cabeça. A criança pode buscar interesses muito

> incomuns, como, por exemplo, alinhar os brinquedos ou bonecas em vez de brincar com eles, e não tolerar perturbações (VOLKMAR; WIESNER, 2019, p. 216).

Com o passar do tempo, os problemas comportamentais tendem a mudar, sendo a parte mais problemática normalmente durante o início e o meio da adolescência, no entanto, em alguns casos, poderá ocorrer a persistência dos comportamentos (VOLKMAR; WIESNER, 2019).

Kirst (2015, p. 07) destaca que os comportamentos dos autistas variam de pessoa para pessoa, porém apresentam características comuns em três áreas distintas, conhecidas como tríade de dificuldades: dificuldade na comunicação social, na interação social e com a imaginação social. Quanto à comunicação social, as pessoas com autismo possuem: "[...] dificuldades com a linguagem verbal e não verbal. Muitas compreendem a linguagem de forma muito literal e acham que as pessoas sempre querem expressar exatamente aquilo que dizem". Outras apresentam limitação em falar e, às vezes, nem falam. Na maioria das vezes, entendem o que lhes é dito, porém possuem formas alternativas de se comunicarem, "como linguagem de sinais ou símbolos visuais". No que concerne à interação social, há "[...] dificuldade em reconhecer ou compreender as emoções e sentidos das outras pessoas, bem como expressar os seus próprios sentimentos e emoções [...]", o que acarreta a dificuldade de a pessoa com TEA se inserir no meio social. Por fim, quanto à imaginação social, os autistas apresentam limitações na compreensão e na interpretação de sentimentos, ações e pensamentos de outros indivíduos; não conseguem compreender o perigo, prever ações futuras, pensar no futuro ou em mudanças; apresentam dificuldades em lidar com novas situações ou situações desconhecidas, bem como de participar

de atividades/jogos imaginativos. Todavia, é preciso ter em mente que não se trata de falta de imaginação, até porque as pessoas autistas são criativas, mas de uma dificuldade com a imaginação social, que é o que "[...] nos permite compreender e prever o comportamento das outras pessoas, entender ideias abstratas e imaginar situações que estejam fora de nossa rotina diária imediata" (KIRST, 2015, p. 07).

Importante trazer à baila a conceituação prevista na Lei nº 12.764/2012, a qual assim prevê:

> Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista e estabelece diretrizes para sua consecução.
>
> § 1º Para os efeitos desta Lei, é considerada pessoa com transtorno do espectro autista aquela portadora de síndrome clínica caracterizada na forma dos seguintes incisos I ou II:
>
> I - deficiência persistente e clinicamente significativa da comunicação e da interação sociais, manifestada por deficiência marcada de comunicação verbal e não verbal usada para interação social; ausência de reciprocidade social; falência em desenvolver e manter relações apropriadas ao seu nível de desenvolvimento;
>
> II - padrões restritivos e repetitivos de comportamentos, interesses e atividades, manifestados por comportamentos motores ou verbais estereotipados ou por comportamentos sensoriais incomuns; excessiva aderência a rotinas e padrões de comportamento ritualizados; interesses restritos e fixos [...] (BRASIL, 2012).

Segundo Brito e Vasconcelos (2016, p. 30), o autismo ainda não possui cura, ou seja, não há tratamento que possa curar os

sintomas centrais, mas "[...] inúmeras intervenções terapêuticas foram propostas, abrangendo um amplo leque de fármacos, medicamentos alternativos e métodos de reabilitação [...]", cuja eficácia é limitada. Insta salientar que não são todos os autistas que necessitam utilizar algum tipo de medicação, porém, em alguns casos, há essa necessidade. Exemplos de medicações usadas são "[...] os estabilizadores de humor, anticonvulsivantes, antipsicóticos, antidepressivos, entre outras." Ressaltam os autores supramencionados que o mais importante é o diagnóstico precoce, pois, assim, é possível promover um tratamento intensivo voltado à comunicação e ao comportamento.

Importante também realçar que não existe uma fórmula capaz de evidenciar os sintomas do autismo, pois suas características são indissociáveis e nem sempre evidentes. Ademais, os sintomas podem ser diferentes para cada sujeito, já que cada ser é singular. No entanto, "As características da pessoa com autismo não podem ser motivos de desistência nos aspectos pessoal, educacional e profissional, é um desafio [...]". Nesse sentido, é relevante conhecer as especificidades desse Transtorno, almejando conquistar as melhores condições possíveis:

> [...] para o desenvolvimento cognitivo, afetivo e social. O TEA não se concentra nas dificuldades, mas na ampliação de novos olhares, novas possibilidades de conhecimento, na compreensão do sujeito, enquanto ser social, buscando perspectivas de evolução (SANTOS; VIEIRA, 2017, p. 222).

Apresentadas essas noções genéricas, a seguir, são abordadas as previsões legais voltadas ao amparo de crianças e adolescentes sob a égide do ordenamento pátrio.

O ARCABOUÇO JURÍDICO DE PROTEÇÃO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

Ao se refletir acerca da proteção e de políticas públicas relacionadas a infantes com Transtorno do Espectro Autista, é necessário ter presente que, no Brasil, a legitimação de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos ocorreu com o advento, em 1988, da nova Constituição Federal (CF/88). A partir desse marco, adveio um conjunto de direitos sociais destinados a toda a população brasileira e, de modo especial, aos indivíduos em processo de desenvolvimento. Trata-se de direitos fundamentais estabelecidos em vários capítulos do Texto Supremo, "[...] como, por exemplo, nos capítulos destinados à educação, à saúde, à assistência social, entre outros" (COSTA, 2010, p. 32).

No tocante ao instituto da família, a Carta Cidadã, como foi chamado o texto constitucional, contemplou a igualdade entre os cônjuges, mas esses foram incumbidos de vários deveres em relação aos cuidados com a prole, ou seja, o poder familiar passou a se constituir em um múnus imposto a ambos os genitores, os quais devem garantir o sustento da plenitude física e psicológica dos infantes. Apesar do reconhecimento de que a família é o núcleo responsável pela socialização e pelo desenvolvimento da criança e do adolescente, a proteção destes também passou a ser tarefa da sociedade e do Estado, a quem cabe colocá-los a salvo de qualquer tipo de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (ROSSATO; LÉPORE; CUNHA, 2018).

Em síntese, tendo em vista que os infantes são pessoas em desenvolvimento e, portanto, em peculiar condição, esses passaram a contar com especial proteção jurídica, sendo-lhes assegurados direitos fundamentais, consoante o teor do artigo 227 da CF*, in verbis*:

> É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária [...] (BRASIL, 1988).

Tal ideia é sublinhada por Madaleno (2017, p. 59), ao afirmar que, "dotados de direitos especiais, têm as crianças e adolescentes, por sua exposição e fragilidade, prioridade em sua proteção [...]".

A proteção trazida pela Carta Magna foi reforçada com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), criado em 1990, o qual deixou explícito, de forma mais cristalina, o acolhimento do Princípio da Proteção Integral pelo ordenamento jurídico pátrio, segundo consta em seu artigo 1º: "Esta Lei dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente" (BRASIL, 1990). A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança foi a precursora para esse avanço, pois, a partir dela, foram instituídas bases para o estabelecimento da doutrina da proteção integral, que tem os infantes como pessoas possuidoras de direitos subjetivos exigíveis e, diante de riscos, terão assegurada proteção especial (ROBERTI JUNIOR, 2012).

Nessa senda, o Estado é o principal responsável pela proteção integral de crianças e adolescentes, uma vez que a ele competem não apenas a criação de políticas públicas que sejam capazes de possibilitar o adequado desenvolvimento dos infantes, como também a vigilância e o controle de tal proteção (BARROS; BENITEZ, 2014).

É mister mencionar que o objetivo precípuo do ECA foi garantir a crianças e adolescentes todas as condições ao seu pleno desenvolvimento, tendo apontado, em seu artigo 15, que eles têm:

> [...] direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis (BRASIL, 1990).

Na análise desses direitos fundamentais, verifica-se que tanto o direito à vida quanto o direito à saúde implicam medidas que, desde a gestação, objetivam salvaguardar o nascituro a fim de que seja concebido em adequadas condições, devendo ser assegurado o direito à vida digna, "[...] visualizando a conservação de sua existência de uma forma plena e sustentável" (ACETI, 2010, p. 40). A proteção ao direito à vida e à saúde também está explícita no ECA, que traz, entre as várias obrigações apontadas, atendimento médico realizado pelo Sistema Único de Saúde (SUS), atendimento especializado para crianças e adolescentes com necessidades especiais, fornecimento gratuito de medicamentos, de recursos necessários ao tratamento, à habilitação e à reabilitação (BUNA, 2012). Conforme acentua Fonseca (2012, p. 44), "a saúde é um direito básico, um direito primário entrelaçado com a vida, cuja efetivação exige uma atuação estatal".

Embora o Estado tenha o encargo de garantir o direito fundamental à saúde, cabe aos genitores, em decorrência do exercício do poder familiar, prestar toda assistência necessária para a vida digna e saudável da prole (AMIN, 2011), devendo, por conseguinte,

> [...] cuidar do bem-estar físico e mental dos filhos, levando-os regularmente ao médico, principalmente na primeira infância, fase em que a saúde é mais frágil e inspira maiores cuidados, [...] e, principalmente, se manterem atentos aos filhos. [...]. Via de regra, ninguém melhor que os pais para identificar se há

> algo errado com os filhos e ao primeiro sinal já buscar atendimento adequado (AMIN, 2011, p. 41).

Também é garantido aos infantes o direito à convivência familiar, o qual está ancorado na constatação de que a família é o espaço apropriado para a formação e o desenvolvimento da criança e do adolescente, pois é o seu principal núcleo de socialização. Tendo em vista a situação de vulnerabilidade e imaturidade da criança, "[...] seus primeiros anos de vida são marcados pela dependência do ambiente e daqueles que dela cuidam". A relação com os pais ou substitutos é extremamente relevante para a sua constituição como sujeito, bem como para o seu desenvolvimento afetivo. Desse modo, "A relação afetiva estabelecida com a criança e os cuidados que ela recebe na família e na rede de serviços, sobretudo nos primeiros anos de vida, têm consequências importantes sobre sua condição de saúde e desenvolvimento físico e psicológico". A prioridade, portanto, é de que os infantes sejam criados e educados na sua família natural, devendo ser colocados em família substituta ou instituição de acolhimento apenas em situações excepcionais, tendo sempre presente que "o objetivo do ordenamento jurídico brasileiro é o de proteger os interesses dos menores enquanto pessoas dependentes dos cuidados dos seus pais [...]" (MADALENO; MADALENO, 2015, p. 70).

A legislação prevê, igualmente, o direito à convivência comunitária, possibilitando que crianças e adolescentes se desenvolvam como cidadãos. O alicerce desse preceito é o fato de que a criança e o adolescente necessitam "[...] de valores éticos, morais e cívicos para complementarem a sua jornada em sua busca da vida adulta". Enquanto os laços familiares fornecem respaldo emocional aos infantes, a comunidade propicia "[...] à pessoa em desenvolvimento envolver-se com valores sociais e políticos que irão reger a sua vida cidadã, que se inicia, formalmente, aos 16 anos,

quando já poderá exercer o direito de sufrágio por meio do voto direto" (ROSSATO; LÉPORE; CUNHA, 2018, p. 153).

No que tange ao direito à educação, na ótica de Amin (2011, p. 33), trata-se de "[...] direito fundamental que permite a instrumentalização dos demais, pois sem conhecimento não há o implemento universal e de fato dos demais direitos". Tal direito abrange o acesso de crianças e adolescentes, de maneira igualitária, a instituições públicas e gratuitas de ensino, bem como a permanência em tais espaços e, embora a maior responsabilidade recaia sobre o Estado, é essencial a participação da família tanto no que concerne à matrícula quanto à permanência dos filhos na escola, ou seja, "é imprescindível (e indelegável) o papel da família no processo de educação, formação e preparo para a cidadania de crianças e adolescentes [...]". O direito à educação está explicitado, de maneira pormenorizada, no artigo 53 do ECA (DIGIÁCOMO; DIGIÁCOMO, 2010, p. 80).

Somam-se ao rol de direitos fundamentais os direito à liberdade, ao respeito e à dignidade, para que os infantes e os jovens tenham um desenvolvimento apropriado (BRASIL, 1990). Nesse sentido, destaca Fonseca:

> As crianças e adolescentes, grupos fragilizados, devem ter facilitados o pleno acesso e gozo aos direitos constitucionais, dentre eles, os direitos à liberdade, ao respeito e à dignidade, porque inerentes à cidadania e a todos assegurados pela Constituição Federal (FONSECA, 2012, p. 53).

O artigo 16 do Estatuto em comento apresenta um rol do que compreende o direito à liberdade, como a possibilidade de "ir e vir", de "opinar e expressar", "brincar, praticar esportes e divertir-se",

bem como "participar da vida política" (BRASIL, 1990). No que concerne ao respeito, destacam Rossato, Lépore e Cunha (2018) que, apesar de garantido a todos,

> [...] em relação às crianças e adolescentes, esse direito surge potencializado, pois os danos que podem surgir em razão de sua inobservância são irreversíveis, acompanhando aquelas pessoas por toda a sua vida (ROSSATO; LÉPORE; CUNHA, 2018, p. 129).

Quanto à dignidade assegurada aos infantes como sujeitos de direitos, é indispensável mencionar que o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana constitui um dos fundamentos da República brasileira, previsto no primeiro artigo da Carta Magna, precisamente, no inciso III. De acordo com Dias (2016), trata-se de um macroprincípio, do qual emanam os demais, entre eles, a proteção integral da criança e do adolescente. Nesse sentido, ensina Carvalho (2015):

> [...] a Constituição brasileira conferiu valor maior à proteção da pessoa humana, vedando qualquer forma de discriminação e garantindo ao homem o exercício e o reconhecimento de sua condição de titular de direitos fundamentais na sociedade em que vive (CARVALHO, 2015, p. 96).

Ainda, levando em conta a proteção integral de que crianças e adolescentes são merecedores, o ECA assegura-lhes outros direitos considerados importantes para o seu desenvolvimento biopsicossocial, quais sejam, a cultura, o esporte e o lazer. No entendimento de Amin (2011, p. 80), "a cultura estimula o

pensamento [...], o esporte desenvolve as habilidades motoras, socializa e pode ser o início da vida profissional da criança e do adolescente [...] e o lazer é antídoto da depressão". Esses direitos estão estabelecidos nos artigos 58 e 59 do Estatuto da Criança e do Adolescente, impondo responsabilidades aos municípios, aos estados e à União no que diz respeito à sua efetivação (AMIN, 2011).

Por fim, outro direito fundamental contemplado no Estatuto da Criança e do Adolescente é o direito à profissionalização e à proteção do trabalho, conforme preceituado nos artigos 60 a 69 do ECA (BRASIL, 1990). De acordo com Gamba e Montal (2017, p. 43), o objetivo da legislação infraconstitucional é conceder tratamento mais favorável às crianças e aos adolescentes trabalhadores, promovendo a:

> sua inserção digna no mercado de trabalho nos limites constitucionais e legais estabelecidos pelo ordenamento jurídico brasileiro, principalmente mediante a aplicabilidade da doutrina da proteção integral à tutela do trabalho das crianças e dos adolescentes (GAMBA; MONTAL, 2017, p. 43).

Em linhas sintéticas, esses são os principais direitos assegurados a crianças e adolescentes no Brasil, sendo imperioso avançar com uma abordagem mais específica acerca do direito à diversidade e das garantias direcionadas a pessoas com deficiência, bem como algumas das políticas públicas de proteção aos infantes, com olhos voltados, em especial, àqueles com Transtorno do Espectro Autista.

DIREITO À DIVERSIDADE: O AMPARO LEGAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS ÀS PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA

A Lei nº 12.764/2012 explicitou, no § 2º do artigo 1º, que "A pessoa com transtorno do espectro autista é considerada pessoa com deficiência, para todos os efeitos legais", tendo instituído a Política Nacional de Proteção a essas pessoas (BRASIL, 2012). Neste contexto, cabe frisar que falar de deficiência é referir-se à diversidade, devendo-se ter em mente que cada ser humano é único, possui características próprias e, portanto, é singular. Essa concepção, entretanto, é fruto de uma longa trajetória permeada de lutas e de exclusão, pois, como enfatizam Ferraz e Leite (2015, p. 93-96), sob o ponto de vista histórico, a deficiência sempre esteve relacionada a algo negativo, a um sentimento de menos-valia. Além de ser percebida como uma tragédia pessoal, era encarada com muito pesar pela família, a qual não vislumbrava chances de a pessoa deficiente vir a levar uma vida independente, carecendo, portanto, de auxílio tanto da entidade familiar quanto do Estado.

Na perspectiva religiosa, voltando-se à Antiguidade Clássica e à Idade Média, a deficiência era percebida como fruto da ira dos deuses ou resultante de algum pecado cometido pelos pais, isso quando a pessoa não era estigmatizada por ser "obra do diabo". Como a sociedade considerava que poderia prescindir dessas pessoas, era possível ocorrer o infanticídio ou o isolamento social, "[...] relegando-as aos espaços destinados aos pobres e aos marginalizados, em um processo agudo de exclusão". Foi com o fim da Primeira Guerra Mundial que adveio outra perspectiva da deficiência, ou seja, a explicação desta a partir de causas científicas. Passou, então, a deficiência a ser atribuída a disfunções físicas e psíquicas, sendo as limitações e as privações de ordem estritamente médica. A deficiência "[...] estava calcada na enfermidade da pessoa,

em sua condição de saúde, física e mental". O deficiente era, desse modo, considerado anormal, "[...] sem voz e sem condições de definir os rumos da própria vida", não era sujeito de direitos e deveres. Nessa ótica, encarou-se a pessoa com deficiência como destinatária de práticas assistencialistas e de caridade, possuindo uma tutela jurídica bastante limitada, a qual esteve centrada em normas de assistência e seguridade social, "Distante, portanto, de uma proteção baseada na promoção da igualdade material e da autonomia da vontade" (FERRAZ; LEITE, 2015, p. 93-96).

Nos anos 70 do século XX, emergiu um modelo social de deficiência, segundo o qual a origem da deficiência passou a não ser mais identificada pelas disfunções do corpo e da mente, vindo a ser reconhecida pela "[...] incapacidade de a sociedade atender e recepcionar essas pessoas com atributos peculiares, que fogem ao padrão social vigente". Consoante asseveram Ferraz e Leite (2015, p. 96-97), "é na avaliação negativa desses atributos, pela sociedade, ao considerar incapacitadas as pessoas que ostentam esses traços caracterizadores, que a deficiência se localiza, resultando em um quadro de exclusão e de cerceamento de direitos". Sob tal perspectiva, as disfunções do corpo e da mente não devem, necessariamente, ser consideradas deficiência, pois "[...] esta se define com base no grau de exclusão social sofrido pelo indivíduo, a partir da valoração negativa dessas disfunções".

A deficiência possuiu caráter relacional, dependendo dos obstáculos impostos no processo de interação da sociedade com as pessoas que têm alguma limitação funcional. A partir dessa concepção trazida pelo modelo social é que a pessoa com deficiência passou "[...] a ser reconhecida como sujeito de direitos e deveres em igualdade de condições com as demais pessoas [...]". Paulatinamente, começou a haver uma articulação política para implantação desse modelo de deficiência, com a consequente adoção de novas políticas públicas destinadas a oferecer melhores condições

de vida às pessoas com deficiência (FERRAZ; LEITE, 2015, p. 98-99).

Destaca-se que a Carta Magna de 1988 assegurou a igualdade no caput do artigo 5º, evidenciando ser incabível qualquer tipo de distinção e contemplando, por conseguinte, a diversidade. Nesse sentido, o inciso IV do artigo 3º explicita que o Estado brasileiro visa a "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação" (BRASIL, 1988). É possível constatar, desse modo, que a igualdade "[...] é um dos instrumentos para realização desse objetivo" (ARAUJO, 2015, p. 20). Quando a Constituição evidencia a pretensão de que seja construída uma sociedade solidária, livre e justa, está também apontando "[...] uma abertura clara ao acolhimento [...]", pois não é possível atingir tal objetivo por meio da exclusão ou da marginalização. Assim, a regra democrática não objetiva excluir a minoria, tampouco a vulnerabilidade.

Adverte Araujo (2015, p. 25) que "a ideia da diversidade não é apenas a garantia de um direito do grupo vulnerável, da minoria [...]. A questão da diversidade [...] é direito também da maioria. De poder conviver com a minoria, de poder conviver com o diferente e com a diferença". Sob esse prisma, a diversidade deve ser protegida, quer seja "[...] pela preocupação firme e resistente de garantir igualdade, entendida também como a 'porta de abertura' das manifestações das diferenças, quer pela apresentação dos objetivos fundamentais do Estado, que no art. 3º traz valores inequívocos [...]" em diálogo com a Dignidade da Pessoa Humana, um dos fundamentos do Estado brasileiro (ARAUJO, 2015, p. 20). Como ensina Sarlet (2011, p. 73), a dignidade da pessoa humana é "[...] a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade [...]".

As pessoas com deficiência, consideradas grupo vulnerável, têm direito à inclusão, à habilitação e à reabilitação, à acessibilidade e ao trabalho, como se mencionou alhures. Cabe realçar, entretanto, que as atividades corriqueiras não demonstram que os deficientes estejam incluídos, apesar do elevado percentual dessas pessoas no Brasil. Um dos exemplos que ilustra essa constatação é a ausência de acessibilidade, que é um direito fundamental, "[...] pois se reveste de caráter essencial e instrumental para o exercício de outros direitos". Desse modo, ainda que esteja garantido o direito à saúde, sem acessibilidade, não há como as pessoas integrantes desse grupo vulnerável terem acesso a locais de tratamento, médicos, clínicas de reabilitação, etc., bem como não existe o direito de ir e vir em virtude da impossibilidade de locomoção (ARAUJO, 2015, p. 21-23).

Na análise das políticas direcionadas especificamente às pessoas com Transtorno do Espectro Autista, é necessário ter ciência de que as Políticas Públicas implicam um programa governamental que abrange ações jurídica e politicamente elaboradas, planejamentos, ações de governo, eleitorais, orçamentárias, legislativas, administrativas e judiciais, visando à concretização dos fins sociais. Assim, as Políticas Públicas "[...] representam um conjunto de ações governamentais destinadas a concretizar os fins essenciais estabelecidos pela Constituição [...]", devendo-se ressaltar que as políticas públicas de inclusão objetivam possibilitar que os grupos vulneráveis tenham efetivo acesso aos bens sociais fundamentais (COSTA; FERNANDES, 2018, p. 205-206). A elaboração de políticas públicas requer uma ordem procedimental que deve ser observada. Costa e Fernandes (2018) salientam que, muitas vezes, o Poder Legislativo deve sancionar e promulgar uma lei explicitando a que interesse social servirá, bem como estabelecendo critérios, metas e objetivos. O Poder Executivo, por sua vez, tem a função de implementar as ações e os programas de forma a possibilitar a concretização das diretrizes estabelecidas. Nessa ótica, tanto a elaboração quanto a execução de políticas

públicas estão imbricadas em um procedimento administrativo-político (COSTA; FERNANDES, 2018, p. 206) e, ao passo que:

> [...] o texto constitucional coloca à disponibilização instrumentos que se fundamentam em premissas gerais das Políticas que ele reconhece como essenciais à concretização dos objetivos traçados pelo constituinte para consolidação do ideal democrático, por sua vez, a tarefa que cabe à legislação de proteção específica é disciplinar e operacionalizar esses direitos, descrevendo as Políticas públicas necessárias para alcançar a igualdade material.
>
> Assim, a Lei n.º 12.764/12 representa um marco paradigmático na vida de cada pessoa com autismo e daquelas que convivem com essas pessoas, pois trouxe à tona o importante tema das Políticas públicas em prol desse seguimento. Portanto, [...] a Lei contemplou um amplo rol de direitos (COSTA; FERNANDES, 2018, p. 207-208).

Para a proteção dos autistas, o artigo 3º da Lei nº 12.764/2012 reforçou os direitos fundamentais anteriormente abordados, quais sejam, "a vida digna, a integridade física e moral, o livre desenvolvimento da personalidade, a segurança e o lazer". Ademais, previu o acesso integral aos serviços de saúde, contemplando diagnóstico precoce, obtenção de medicamentos, nutrição adequada e terapia nutricional, atendimento multiprofissional, assim como os direitos à moradia, à previdência e à assistência social, à educação em instituição de ensino regular ou especial, o acesso ao mercado de trabalho, ao meio de transporte adequado para efetivação do direito à educação e o acesso à saúde (BRASIL, 2012).

No que diz respeito ao acesso à saúde, em 2013, no Dia Mundial de Conscientização do Autismo, 02 de abril, o Ministério

da Saúde possibilitou às pessoas com TEA "[...] a participação nas ações do Programa Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Plano Viver Sem Limite", o qual foi decorrente do Decreto nº 7.612/2011 (BRASIL, 2011) e que se constitui "[...] em um conjunto de ações inclusivas e de proteção [...]" que estão focadas nos seguintes eixos temáticos: acesso à educação; inclusão social; saúde; acessibilidade. Assim, o Sistema Único de Saúde – SUS – passou a disponibilizar orientações sobre cuidados, atendimentos e prestações no tocante à saúde das pessoas com o referido Transtorno (COSTA; FERNANDES, 2018, p. 211-212).

Além disso, existe o Benefício de Prestação Continuada, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social, sob o nº 8.742/1993 (BRASIL, 1993), que garante um salário mínimo mensal às pessoas com deficiência, incluindo as que possuem TEA, uma vez que, à luz do teor da Lei nº 12.764/2012, os autistas foram equiparados às pessoas com deficiência (COSTA; FERNANDES, 2018, p. 211).

Já a questão que envolve o direito à educação abrange várias leis brasileiras, como a Carta Magna, o ECA e a Lei Federal nº 7.853/89, que trata da responsabilidade da educação especial como modalidade educativa. Por sua vez, o Decreto Federal nº 3.298/99 conceitua a Educação Especial como a modalidade que deve ser ofertada para educandos com necessidades educacionais especiais. Além disso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96, também define a Educação Especial e dispõe de capítulo próprio para tratar dessa modalidade de educação, prevendo serviços de apoio especializado para atender às peculiaridades dos educandos com necessidades especiais. Essa última Lei estabelece ainda a garantia de professores com especialização adequada e devidamente qualificados para que possam promover a integração dos alunos nas classes comuns, preparando-os também para o trabalho e para a sua integração na vida em sociedade (SILVA, 2017, p. 35-38).

Tratando-se acerca do direito ao trabalho, é relevante apontar a Lei nº 8.213/91, a qual, em seu artigo 93, preceitua que empresas com 100 funcionários ou mais deverão reservar vagas a pessoas com deficiência (BRASIL, 1991), situação essa que abarca os autistas.

Nesse diapasão, insta referir que a Lei nº 12.764/2012 sofreu alteração no ano de 2020, por meio da Lei nº 13.977, prevendo, entre outras providências, a criação da Carteira Nacional de Identificação da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista (Ciptea), visando a assegurar "[...] atenção integral, pronto atendimento e prioridade no atendimento e no acesso aos serviços públicos e privados, em especial nas áreas de saúde, educação e assistência social". A concessão da referida carteira está condicionada à apresentação de requerimento, "[...] acompanhado de relatório médico, com indicação do código da Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID) [...]", entre outros requisitos previstos na legislação. Além disso, permite a prioridade de atendimento em estabelecimentos públicos e privados, os quais "[...] poderão valer-se da fita quebra-cabeça, símbolo mundial da conscientização do transtorno do espectro autista, para identificar a prioridade devida às pessoas com transtorno do espectro autista" (BRASIL, 2020).

Costa e Fernandes (2018, p. 209) apontam que existem críticas em relação à Lei nº 12.764/2012, no sentido de que há lacunas em aspectos específicos, como é o caso da falta de previsão quanto à obrigatoriedade da presença de tutores para que haja atendimento especializado aos estudantes autistas. Além disso, muitas instituições de ensino não possuem profissionais especializados para atender esses alunos, tais como fonoaudiólogos, psicólogos, entre outros. As autoras em comento exemplificam tais situações com dados da pesquisa empreendida pela Associação Mantenedora Pandorga, do município de São Leopoldo/RS, a qual traz depoimentos de familiares de pessoas com autismo relatando as

principais dificuldades para a efetivação dos direitos previstos. A pesquisa abrangeu quatorze municípios do Rio Grande do Sul, entre os quais está incluída a cidade de Novo Hamburgo. Entre os principais problemas que evidenciam a violação de direitos assegurados aos autistas, destacam-se: "[...] falta de atendimento especializado; falta de apoio às famílias; ausência de profissionais capacitados na área da saúde e da educação; ausência de um professor auxiliar nas salas de aula [...]". Verifica-se que um dos direitos frontalmente violado é o direito à educação, pois, segundo a pesquisa, a busca por uma vaga em uma escola é penosa e, em geral, quando há conhecimento de que a criança é autista, a resposta é a inexistência de vagas. Quanto ao direito à saúde, a violação se materializa ante a falta de medicamentos, a ausência de profissionais capacitados, a dificuldade para marcar consultas, a inexistência de acompanhamento multidisciplinar nas redes de saúde pública, bem como a falta de continuidade nos acompanhamentos terapêuticos, o que traz retrocessos ao desenvolvimento da pessoa com autismo (COSTA; FERNANDES, 2018, p. 216).

Ainda compete ressaltar que, em 2015, adveio a Lei nº 13.146, que "[...] instituiu o Estatuto da Pessoa com Deficiência e regulamentou o Tratado Internacional dos Direitos Humanos das pessoas com deficiência, ratificado pelo Decreto Legislativo nº 186/08 e promulgados pelo Decreto Executivo nº 6.949/09" (COSTA; FERNANDES, 2018, p. 210). No mesmo ano de 2015, o Rio Grande do Sul instituiu o plano de educação, por meio da Lei nº 14.705, trazendo várias estratégias e metas que incluem as pessoas com espectro autista, prevendo também atendimento educacional especializado para que elas tenham êxito no seu desenvolvimento escolar de acordo com as suas particularidades e o seu ritmo (RIO GRANDE DO SUL, 2015). Sob esse crivo, destaca-se a estratégia 4.10 da Meta 4, constante na Lei nº 14.705/15:

> [...] Criar, manter e ampliar, a partir da aprovação do PEE, ações e projetos que promovam a acessibilidade nas instituições públicas e privadas, garantindo, a partir do acesso, a permanência com aprendizagens dos estudantes com deficiências e transtorno do espectro autista, por meio das adequações arquitetônicas, da oferta de transportes públicos acessíveis, da disponibilidade de materiais didáticos próprios adequados e acessíveis e de recursos de tecnologia assistiva, equipe de profissionais capacitados, assegurando a perspectiva da educação inclusiva no contexto escolar, em todas as etapas, níveis e modalidades de ensino [...] (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

No âmbito dos municípios, tem-se o exemplo de São Paulo, que, por meio da Lei Municipal nº 17.272, de 14 de janeiro de 2020, estabeleceu que devem ser realizadas sessões de cinema adaptadas para pessoas com TEA e suas famílias. O artigo 1º prevê que "Deverão ser realizadas em todas as salas de cinema do Município de São Paulo, no mínimo uma vez por mês, sessões destinadas a crianças e adolescentes com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e suas famílias". Nessas sessões, não serão permitidas publicidades, e as condições das salas deverão ser condizentes com as necessidades dos autistas, devendo as luzes estar levemente acesas e o volume de som reduzido. Os filmes deverão ser apropriados aos autistas e, na entrada das salas de exibição, deverá ser visível o símbolo mundial do espectro autista. Ademais, o descumprimento dessas determinações poderá ensejar advertência, sem prejuízo de outras sanções civis e criminais. A Lei prevê também a fixação de multa no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais) e, em casos de reincidência, o valor será de R$ 10.000,00 (dez mil reais), conforme disposto no artigo 3º (SÃO PAULO, 2020).

Esses exemplos demonstram que têm ocorrido avanços no que diz respeito à instituição de políticas públicas que tragam mais efetividade aos direitos previstos na legislação, todavia, como se percebe com base na pesquisa antes referida, ainda há problemas na concretização de muitas garantias, o que direciona para algumas considerações apontadas a seguir.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo precípuo deste trabalho esteve centrado na análise da proteção legal e das políticas públicas brasileiras para crianças e adolescentes com Transtorno do Espectro Autista. Para tanto, a partir de uma breve síntese sobre o conceito e as características do TEA, o olhar voltou-se de forma mais direta aos direitos que são assegurados aos infantes no Brasil, levando em conta que não faz muito tempo que eles atingiram o status de sujeitos de direitos. Essa mudança paradigmática no que diz respeito ao reconhecimento de que crianças e adolescentes são pessoas em desenvolvimento e que possuem direitos acarretou a adoção da doutrina da Proteção Integral, que, como o próprio nome diz, protege de forma irrestrita os infantes em formação. Nessa perspectiva, salientaram-se os principais direitos assegurados pela Constituição da República Federativa do Brasil, bem como as garantias instituídas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, passando-se, então, a uma abordagem, ainda que perfunctória – dados os limites deste artigo – de leis infraconstitucionais que dão ênfase à proteção de pessoas com Transtorno do Espectro Autista, em especial, a Lei nº 12.764/2012, a qual estabeleceu diretrizes voltadas à criação e ao desenvolvimento de políticas públicas visando a possibilitar melhor qualidade de vida aos autistas, e a Lei nº 13.146/2015 – Estatuto da Pessoa com Deficiência.

De tal análise, sobressai ampla gama de direitos que encontra respaldo em um dos principais fundamentos da República brasileira, qual seja, a Dignidade da Pessoa Humana. Todos os direitos fundamentais, portanto, estão vinculados à proteção da dignidade, a qual deve se sobrepor em toda e qualquer situação, sempre visando a maximizar a proteção da pessoa humana.

A análise empreendida confirmou a hipótese aventada, fazendo emergir, de pronto, a constatação de que existe um hiato entre a ampla proteção prevista no ordenamento jurídico brasileiro – repleto de diplomas e dispositivos legais garantidores de proteção aos autistas – e a realidade material consubstanciada com a implantação das políticas públicas, que está aquém do que foi almejado com a legislação.

Destarte, a igualdade, consagrada na Carta Magna, não se evidencia no cotidiano de crianças e adolescentes com TEA, uma vez que a efetiva inclusão ainda não é uma realidade, bem como existem várias lacunas no que diz respeito a um atendimento especializado a ser prestado aos autistas, além de problemas como a falta de diagnóstico precoce, de capacitação dos profissionais da saúde e da educação, de amparo às famílias, de medicamentos nas farmácias públicas, entre outros problemas. Sob tais lentes, a saúde, a educação, o lazer, o acesso ao trabalho, entre outros direitos, restam violados em face da precariedade, quer seja das políticas públicas, quer seja da sua eficácia no cotidiano da população autista.

Como consequência desse quadro, em que direitos são cerceados e a igualdade não se perfectibiliza, o exercício da cidadania fica prejudicado, ceifando as possibilidades de participação e inclusão dos autistas no contexto social. É necessário ter ciência de que a concretização das políticas públicas requer comprometimento e ações interdisciplinares para atender, de forma mais efetiva, às necessidades de crianças e adolescentes com

Transtorno do Espectro Autista, em observância aos Princípios da Dignidade da Pessoa Humana e da Proteção Integral.

É indubitável que este estudo não abrange todas as legislações e as políticas públicas que podem ser suscitadas para a proteção dos autistas, tampouco teve a pretensão de aprofundar, em tão escassas linhas, um tema que merece um olhar pormenorizado, a ser tratado também sob a perspectiva dos Direitos Humanos, o que se sugere para uma futura pesquisa.

REFERÊNCIAS

ACETI, D. C. S. "Direito da criança e do adolescente". **Revista de Direito**, vol. 13, n. 17, 2010.

AMIN, A. R. "Doutrina da proteção integral". *In*: MACIEL, K. R. F. L. A. (coord.). **Curso de direito da criança e do adolescente**: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

ARAUJO, L. A. D. "A questão da diversidade e a Constituição de 1988". *In*: FERRAZ, C. V.; LEITE, G. S. (coords.). **Direito à diversidade**. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

BARROS, B. L. R.; BENITEZ, L. B. F. "A Proteção da Criança e do Adolescente: Os limites da suspensão e a perda do poder-dever familiar". **Revista Eletrônica de Iniciação Científica**, vol. 5, n. 1, 2014.

BRASIL. **Decreto n. 7.612, de 17 de novembro de 2011**. Brasília: Planalto, 2011. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10/12/2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 65, de 13 de julho de 2010**. Brasília: Planalto, 2010. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10/12/2022.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Brasília: Planalto, 1990. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10/12/2022.

BRASIL. **Lei n. 8.213, de 24 de julho de 1991**. Brasília: Planalto, 1991. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10/12/2022.

BRASIL. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Brasília: Planalto, 1993. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10/12/2022.

BRASIL. **Lei n. 12.764, de 27 de dezembro de 2012**. Brasília: Planalto, 2012. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10/12/2022.

BRASIL. **Lei n. 13.977, de 08 de janeiro de 2020**. Brasília: Planalto, 2020. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10/12/2022.

BRASIL. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2020. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 10/12/2022.

BRITO, A. R.; VASCONCELOS, M. M. "Conversando sobre autismo – reconhecimento precoce e possibilidades terapêuticas". *In*: CAMINHA, V. L. P. S. *et al*. (orgs.). **Autismo**: vivências e caminhos. São Paulo: Editora Blucher, 2016.

BUNA, T. B. **Crimes contra crianças e adolescentes em confronto com o direito fundamental contido na Constituição Federal e no E.C.A. e as políticas sociais públicas existentes em São Luís – MA**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2012.

CARVALHO, D. M. **Direito das famílias**. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

COSTA, A. P. M. "A efetividade dos direitos sociais das crianças e adolescentes brasileiros e o reconhecimento social da sua condição de dignidade humana". **Revista da Ajuris**, vol. 37, n. 120, 2010.

COSTA, M. M. M.; FERNANDES, P. V. "Autismo, cidadania e políticas públicas: as contradições entre a igualdade formal e a igualdade material". **Revista do Direito Público**, vol. 13, n. 2, 2018.

DIAS, M. B. **Manual de direito das famílias**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

DIGIÁCOMO, M. J.; DIGIÁCOMO, I. A. **Estatuto da criança e do adolescente anotado e interpretado**: Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Curitiba: Ministério Público do Estado do Paraná, 2010.

FACION, J. R. **Transtornos invasivos do desenvolvimento e transtornos de comportamento disruptivo**. Curitiba: IBPEX, 2013.

FERRAZ, C. V.; LEITE, G. S. (coords.). **Direito à diversidade**. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

FONSECA, A. C. L. **Direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: Editora Atlas, 2012.

GAMBA, J. C. M.; MONTAL, Z. M. C. "Diálogos entre a doutrina da proteção integral e o direito fundamental ao trabalho digno de adolescentes". **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, vol. 25, n. 103, 2017.

GONÇALVES, C. A. B; CASTRO, M. S. J. "Propostas de intervenção fonoaudiológica no autismo infantil: revisão sistemática da literatura". **Distúrbios da Comunicação**, vol. 25, n. 1, 2013.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. "Censo Demográfico 2010: Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência". **IBGE** [2010]. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 21/12/2022.

KIRST, N. (org.). **O que é autismo e como reconhecê-lo**. São Leopoldo: Editora Oikos, 2015.

MADALENO, R. **Direito de Família**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017.

MADALENO, R.; MADALENO, R. **Guarda compartilhada**: física e jurídica. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

ORRÚ, S. E. **Aprendiz com autismo**: aprendizagem por eixos de interesse em espaço não excludentes. Petrópolis: Editora Vozes, 2016.

RIO GRANDE DO SUL. **Autismo, direito e cidadania**: Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2017. Disponível em: <www.al.rs.gov.br>. Acesso em: 21/12/2022.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei n. 14.705, de 25 de junho de 2015**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2015. Disponível em: <www.al.rs.gov.br>. Acesso em: 21/12/2022.

ROBERTI JUNIOR, J. P. "Evolução jurídica do direito da criança e do adolescente no Brasil". **Revista da Unifebe**, vol. 1, n. 10, 2012.

ROSSATO, L. A.; LÉPORE, P. E.; CUNHA, R. S. C. **Estatuto da Criança e do Adolescente**: Lei n. 8.069/90 – comentado artigo por artigo. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

SANTOS, R. K.; VIEIRA, A. M. E. C. S. "Transtorno do Espectro do Autismo (TEA): do reconhecimento à inclusão no âmbito educacional". Revista Includere, vol. 3, n. 1, 2017.

SÃO PAULO. **Lei n. 17.272, de 14 de janeiro de 2020**. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 2020. Disponível em: <www.saopaulo.sp.leg.br>. Acesso em: 21/12/2022.

SARLET, I. W. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2011.

SCHMIDT, C. (org.). "Autismo, educação e transdisciplinaridade". *In*: SCHMIDT, C. **Autismo, educação e transdisciplinaridade**. Campinas: Editora Papirus, 2013.

SILVA, A. J. **Autismo, direito e cidadania**: a trajetória social de familiares de pessoas com autismo em busca de direitos no Estado RS. *In*: **Autismo, direito e cidadania**: Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2017. Disponível em: <www.al.rs.gov.br>. Acesso em: 21/12/2022.

SILVA, R. S.; CHAVES, E. F. "Autismo, reações e consequências nas relações familiares". **Revista de Psicologia**, vol. 17, n. 26, 2014.

VOLKMAR, F. R.; WIESNER, L. A. **Autismo**: guia essencial para compreensão e tratamento. Porto Alegre: Editora Artmed, 2019.

CAPÍTULO 4

Políticas Sociais, Subjetividade e Juventude: Alguns Aspectos Históricos

POLÍTICAS SOCIAIS, SUBJETIVIDADE E JUVENTUDE: ALGUNS ASPECTOS HISTÓRICOS

Ana Carolina Farias Franco

Flávia Cristina Silveira Lemos

Thaís de Souza Nogueira

Ellen de Aguiar Silva

Lúcia Helena Alves

Pretende-se neste capítulo realizar um panorama histórico de políticas sociais para juventude no Brasil. Para tanto, opera-se uma relação entre a Psicologia com a Ciências Sociais e a Filosofia Política. Busca-se pensar a juventude como uma maquinaria produzida pelas práticas de objetivação e subjetivação que a forja no cotidiano da sociedade contemporânea.

ASPECTOS HISTÓRICOS DA JUVENTUDE DURANTE AS PRIMEIRAS DÉCADAS DO SÉCULO XX

A "Primeira República" (1889-1930) é um momento histórico relevante para problematizar as práticas sociais destinadas ao controle de crianças e jovens das classes populares, ao menos, por duas razões: primeiro, por marcar a instauração de um novo regime político no Brasil, o do modelo republicano, democrático e liberal. E segundo, por ter empreendido rupturas importantes na forma de lidar com os classificados como infames, em virtude da iniciação de um processo de normalização da sociedade brasileira. Neste período, se

viu a entrada de teorias, como os da criminologia e das teorias racialistas, baseadas em concepções do darwinismo social, que colaboraram para construção de uma racionalidade estigmatizante de alguns grupos sociais.

Sevcenko (1998) situa o "prelúdio republicano", do final do século XIX e início do século XX, no contexto de expansão capitalista, proporcionado pela chamada "Revolução Científica-Tecnológica", a qual provocou mudanças qualitativas na esfera tecnológica, em diversos ramos: desde o campo industrial com a implementação de novos processos produtivos, inovações tecnológicas na área da metalurgia e química, ao desenvolvimento de novas áreas, como as da microbiologia, da farmacologia e da medicina profilática. E ainda no campo das comunicações e transporte, materializadas com a invenção do avião, veículos automotores, energia elétrica, telégrafo, e mais tarde radiodifusão, cinema e televisão.

Neste sentido, a Revolução Cientifica-Tecnológica construiu uma base infraestrutural que permitiu a consolidação da mundialização do mercado capitalista. O aumento da demanda industrial, incomparável ao lento processo produtivo engendrado pela primeira Revolução Industrial, resultou no processo de neocolonização por parte das potências europeias, sobre os espaços do globo ainda não colonizados ou restabelecimento de vínculos com as antigas colônias, com a expectativa de exploração de matérias-primas e de estabelecer nestas os novos hábitos de vida inaugurados pela modernização da economia (SEVCENKO, 1998).

O Partido Republicano, fundado em 1870 no Brasil, foi dirigido por um grupo de intelectuais, fundamentados em um "rígido racionalismo positivista". Este partido propunha o fim da Monarquia e estava comprometido "[...] com uma plataforma de modernização e atualização das estruturas 'ossificadas' do Império baseando-se nas

diretrizes científicas e técnicas emanadas na Europa e dos Estados Unidos" (SEVCENKO, 1998, p. 14).

Para a inserção do Brasil na modernidade a qualquer preço (de maneira tardia, porém triunfante) propunha-se uma industrialização imediata. Para estes intelectuais fazia-se necessário, ainda, a adoção de outras medidas que desvencilhasse o Brasil de uma herança de costumes e práticas coloniais, para que enfim pudesse assumir um processo civilizatório desencadeado na Europa. A Abolição da Escravatura, a imigração intensiva de trabalhadores estrangeiros e a consequente adoção de relações assalariadas são algumas destas medidas (SEVCENKO, 1998).

O fim da escravidão no Brasil, aliás, o último país latino-americano a abandonar esta forma de exploração, não foi acompanhada da inserção da população negra a cidadania efetiva. Sem qualquer amparo, aos ex-escravos restaram retornar as antigas fazendas para um trabalho mal remunerado ou procurar atividades mal pagas e informais (CARVALHO, 2008). Expandiam-se, desta forma, as condições de miséria e exclusão social de grande parte do contingente populacional.

Aos olhos dos reformadores políticos, o grande empecilho, no entanto, para a consolidação dos objetivos da nascente República - a de instituir um modelo jurídico-político, baseado na ideia de Contrato Social – não era o fosso de desigualdades existente entre a pequena elite e a maior parte dos brasileiros e sim a existência de uma população indócil (ALVAREZ, 2002) e pouco "civilizada".

O mundo do trabalho era para a elite republicana um importante demarcador para distinguir os "trabalhadores disciplinados" dos "ociosos e vadios", que como sinaliza Dos Santos (2009, p. 213), eram "[...] protagonizados respectivamente pelo imigrante e pelo nacional, principalmente aquele advindo da escravidão". O hábito do trabalho era uma virtude moral a ser

conservada pelos indivíduos. O ócio, ao contrário, era tratado como vício pelas autoridades jurídicas. O renomado magistrado português, Antônio Luiz Gomes, em um tratado de 1982, o descreve como "*um signal pathagnomonico da deliquencia*" (RIZZINI, 2011).

Segundo Scwharcz (1993), estes grupos ditos como incivilizados passaram a ser objetos de estudos de um conjunto de profissionais, que adotou "[...] um discurso científico evolucionista como modelo de análise social" (p. 28). Estes indivíduos eram considerados como uma classe inferior por este modelo científico, amplamente utilizado pela política imperialista européia, que a partir de então teria o efeito de um "imperialismo interno": "os mesmos modelos que explicavam o atraso brasileiro em relação ao mundo ocidental passavam a justificar novas formas de inferioridade" (p. 28).

Scwharcz (1993) ressalta que a ciência importada pelos intelectuais brasileiros é menos a sociologia durkheimiana ou weberiana e os tipos experimentais, do que os modelos evolucionistas e social-darwinista. Nestas últimas perspectivas, "o homem, seu caráter, suas tendências e seus comportamentos passavam a ser explicados a partir da interação entre a hereditariedade (física e moral) e meio (idem) sobre o indivíduo e, consequentemente, sobre a sociedade" (RIZZINI, 2011, p. 48). Esta perspectiva compunha a idéia base das teorias raciais, do higienismo social e da antropologia criminal: saberes e práticas que alimentavam a utopia eugenista e constituíam-se como um "tribunal de todos os desvios" (LOBO, 2003).

Em busca de novas formas de controle promoveu-se aliança entre o Estado e a medicina, os quais passaram a disparar diversas ações por meio de diferentes instituições, baseadas em versões de teorias do darwinismo social e do higienismo, com o objetivo de enquadrar a população às normas sociais.

No que se refere à higienização das cidades, organizou-se um projeto de reforma urbana e de saneamento das mesmas, que se caracterizava como um esforço das autoridades republicanas em adequá-las ao ideal de modernidade. No Rio de Janeiro, como em outras metrópoles, os reformistas alardeavam sobre os diversos focos de "riscos sanitários" espalhados pelas cidades, com a ocupação de casarões abandonados nas áreas centrais, em grande parte pela população negra, liberta e desamparada após a Abolição, que veio para cidade em busca de trabalho, como em atividades portuárias (SEVCENKO, 1998).

Entretanto, a atuação da medicina nas cidades se estendeu para além da reorganização do espaço urbano:

> a medicina social prescrevia também novos hábitos ('civilizados') de vida, novos costumes, combatia a desordem relacionando-a à doença, oferecendo-se ao Estado como fundamento de uma política social racional e tecnicamente orientada (RAUTER, 2003, p. 22-23).

É importante ressaltar, ainda, que as estratégias médicas traçadas para normalização da população foram distintas às diferentes camadas sociais. Costa (1989) argumenta que aliança entre as famílias da elite e o Estado foi feita, por intermédio das prescrições higienistas, em nome de saúde e do bem-estar. A medicina higiênica, concebendo a família como uma rede complexa e heterogênea, promoveu intervenções, incentivou o interesse pela vida e selecionou aliados. Esta intervenção médica realizou uma manobra que minou a família tradicional, acusando-a de negligência e incompetência para a criação dos filhos, nesta estratégia a mulher se tornou uma forte aliada, a qual passou a ser responsável por pôr em prática as prescrições higiênicas. Desde modo, na família

burguesa viu-se um processo intenso de medicalização do corpo feminino e psiquiatrização da criança.

Quantos as práticas dos higienistas destinadas à infância e a juventude pobre o que a literatura tem afirmado é que as mesmas objetivavam as crianças e os jovens das classes populares como potencialmente perigosos ou como já se constituindo como perigos a sociedade (RIZZINI, 2011; COIMBRA; NASCIMENTO, 2003; PASSETI, 2009, SCHEINVAR, 2005). Não raramente pobreza e degradação moral eram associadas pelo discurso moralizador higienista, o qual sustentava ainda que as famílias pobres e operárias, com seus hábitos e comportamentos apontados como desviantes, degeneravam sua prole.

Rizzini (2011) sinaliza que os pobres considerados virtuosos pelo discurso higienista, são os que trabalham e conseguem preservar a família unida, ainda que sobrevivendo com parcos recursos. Para a autora, estes são os que foram docilizados pelo adestramento disciplinar: "pobres, porém dignos" (p. 59). Ainda que disciplinados, o olhar vigilante sobre os mesmos continuava indispensável, pois qualquer intempérie, como a perda do emprego, poderia reconduzi-los aos caminhos viciosos (da vagabundagem, alcoolismo e delinquência), sobre os quais estariam por natureza vinculadas a uma classe mais suscetível a degradação moral.

SUBJETIVIDADE, JUVENTUDE E CRIMINOLOGIA

A Antropologia Criminal ou Criminologia fez parte deste conjunto de ideias novas que teve ressonâncias sobre os intelectuais brasileiros, ao menos de 1870 a 1930, e que se alimentou do higienismo. A Criminologia começou a ser elaborada a partir dos trabalhos do médico italiano Cesare Lombroso (1835-1909), que

propunham não somente o criminoso como objeto de estudo científico, mas também almejava oferecer as bases de conhecimento para toda a vida social (ALVAREZ, 2002).

Alvarez (2002) indica a existência de dois campos de teorias penais em fins do XIX, o primeiro desenvolvido desde o século XVIII, o da Escola Clássica, e o segundo iniciado pelos estudos de Cesare Lombroso, Rafaele Garofalo (1852-1934), Enrico Ferri (1856-1929) e outros. Estes campos propunham perspectivas diferentes sobre a forma de pensar o criminoso:

> [...] de um lado a *Escola Clássica* define a ação criminal em termos legais ao enfatizar a liberdade individual e os efeitos dissuasórios da punição; de outro, a *Escola Positiva* rejeita uma definição estritamente legal, ao destacar o determinismo em vez da responsabilidade individual e ao defender um tratamento científico do criminoso, tendo em vista a proteção da sociedade (ALVAREZ, 2002, p. 678-679).

Na realidade, até então, o direito penal não se dedicava ao criminoso, a não ser como elemento que cometeu um crime. A novidade trazida pela criminologia foi de oferecer uma forma diferente de tematizar o criminoso, ao passar a associá-lo com a figura do anormal (RAUTER, 2004).

Ainda que, as principais teses da antropologia criminal já fossem fortemente criticadas por seus contemporâneos, em fins do XIX, estas ganharam grande repercussão nos países latino-americanos, sendo recebidas com entusiasmo por alguns juristas brasileiros, tais como João Vieira de Araújo e Tobias Barreto. Alvarez (2002) chama atenção que adesão às ideias da Escola Positiva Penal não se fez por desconhecimento das críticas a este

pensamento feitas na Europa, "[...] mas sim por acreditarem que se tratava do que de melhor se produzia na época no campo da compreensão científica sobre o crime" (p. 685).

Rauter (2004) e Alvarez (2002) salientam que, tal como no caso das teorias raciais, a consolidação da criminologia no Brasil, não deve ser pensada apenas como efeito da adoção massiva da criminologia europeia, uma vez que estas buscavam dar respostas às demandas históricas do momento. Para Rauter (2004):

> O olhar dos criminólogos brasileiros se volta para os costumes brasileiros: o carnaval, os sambas, os cangaceiros nordestinos, a miscigenação. Todos estes são indícios de uma incapacidade para o controle moral, que explica também a indolência para o trabalho, a tendência para o desrespeito à autoridade e finalmente para o crime (RAUTER, 2004, p. 37).

Ainda que o Código Penal de 1990 tenha seguido o modelo igualitário da Escola Clássica, sob a insatisfação dos teóricos adeptos da Escola positiva. As práticas judiciárias foram fortemente marcadas por estas concepções, como ainda são em diversas situações.

A delinquência atribuída à infância e a juventude corrompida (seja pelo mau zelo da família ou do Estado) era alvo também da preocupação dos criminalistas (DOS SANTOS, 2009). Estes endossaram o coro dos higienistas, propagando a ideia de que a desestruturação familiar natural nos segmentos pobres produzia criminosos em potencial e defendiam as práticas de internação dos jovens pobres como forma privilegiada de mecanismo de ortopedia social. Mas além desta, foram acionadas também outras medidas de caráter filantrópico e de tutela a este público (PASSETTI, 2009).

O código de menores de 1927 é resultado deste intenso debate desenvolvido no século XIX. O código surge dos esforços coletivos de um saber médico, atento ao controle higiênico das famílias, e um saber jurídico, preocupado com o enquadramento criminal das desordens juvenis. O termo menor, contudo, passou a ser amplamente adotado, para além das esferas judiciárias e de saúde. De acordo com Bulcão (2002), este código contribui com a produção de infâncias desiguais:

> A primeira associada ao conceito de **menor**, é composta por crianças de famílias pobres, que perambulam livres pela cidade, que são abandonadas e às vezes resvalam para a delinqüência, sendo vinculadas as instituições como cadeia, orfanato e asilo, etc. Uma outra, associada ao conceito de **criança**, está ligada a instituições como família e escola e não precisa de atenção especial (BULCÃO, 2002, p. 69).

Se o conceito de menor, no Império, estava vinculado a um limite etário, na transição para a República este foi limitado a designar os jovens das famílias pobres, que se encontravam em vias de se tornar um perigo ou que já se constituía como tal. As práticas de estigmatização das parcelas pobres da população ganharam um estatuto legal através deste Código (SCHEINVAR, 2005).

A imprensa do século XIX mostrou-se uma importante aliada na gestão da população, por meio dela se difundia as políticas públicas de cunho sanitarista, alardeava-se sobre os perigos urbanos, expunham-se os considerados "bons hábitos de vida". Ademais, a imprensa dava visibilidade a estes conjuntos de perigos, vinculados especialmente à delinquência.

Neste período, o relato sobre a criminalidade juvenil começou a povoar os noticiários populares, o que "[...] contribui para a criação e reprodução das figuras criminosas juvenis, alimentando a imaginação dos adultos" (CÉSAR, 2008, p. 121). Isto indica a importância da imprensa para a produção e pela circulação de enunciados que associam a juventude pobre à noção de perigo social.

Trechos da matéria intitulada "Polícia nas Ruas", publicada no pequeno jornal São Paulo, em 1907, foram reproduzidos por Dos Santos (2009) para exemplificar as constantes denúncias sobre o aumento da criminalidade na cidade atribuídas a jovens e crianças e o elogio às ações corretivas da polícia paulista, vejamos um destes excertos:

> certamente como extrema facilidade se dará o precioso corretivo aos excessos de toda a espécie que praticam os meninos, que ao que parecem, vivem por aí absolutamente às soltas, habilitando-se e preparando-se pela nossa tolerância às façanhas [...] a se tornarem amanhã desordeiros perigosos, que forçosamente perturbarão a paz pública (DOS SANTOS, 2009, p. 220).

Em entrevista, Foucault (2009 a, p. 224) chamou atenção para o caráter panóptico da imprensa, "no fundo, foi o jornalismo a invenção fundamental do século XIX – que manifestou o caráter utópico de toda esta política de olhar". Nesta perspectiva, o noticiário policial, que passou a integrar quase todos os jornais, desde meados do século XIX, tem como função estratégica dar visibilidade aos perigos cotidianos, fazer aparecer o que não pode ser esquecido, por sua natureza obscura e infame. O jornalismo policial produz a figura do anti-herói, o inimigo público, sob o qual deveria se desenvolver uma constante vigilância e, por

consequência, naturalizam a demanda por mais controle judiciário e policial (FOUCAULT, 2007).

Narramos alguns destes elementos históricos sobre a gestão da população pobre no Brasil para dar visibilidade a algum destes mecanismos disciplinadores e regulamentadores que incidiram sobre o corpo dos jovens, na transição do século XIX ao XX. Rauter chama atenção de que o processo de medicalização no Brasil não seguiu da mesma forma que nos países de onde estas ideias foram importadas, bem como, na Europa, as estratégia disciplinares foram utilizadas de maneiras distintas: "se a medicalização e a escolarização foram implantadas no país de forma desigual, isto não provocou um vazio de poder. O que ocorre é que convivem, no nível das práticas sociais, novas e velhas estratégias" (p. 23).

Lembremos que as práticas de saber/poder produzem objetos e sujeitos, portanto, o conceito de juventude é o efeito de uma objetivação de um determinado campo de saber-poder que, no geral, tem definido esta categoria como período de transição para o mundo adulto considerado normal. Desta forma, para que os jovens se transformassem em adultos, enquadrado em um modelo considerado adequado (o do trabalhador produtivo e disciplinado), as diversas instituições sociais, da Primeira República, valeram-se das diversas tecnologias de adestramento do corpo. Coimbra e Nascimento (2003) notam que na atualidade, no entanto, têm ocorrido mudanças nas formas de gerir a população jovem e pobre:

> Se no capitalismo liberal os jovens pobres foram recolhidos em espaços fechados para serem disciplinados e normatizados na expectativa de que fossem transformados em cidadãos honestos, trabalhadores exemplares e bons pais de família, hoje no neoliberalismo eles não são mais necessários ao mercado, tornaram-se supérfluos, suas vidas de nada

valem – daí justificar-se o extermínio (COIMBRA; NASCIMENTO, 2003).

LIBERALISMO, JUVENTUDE E POLÍTICAS SOCIAIS DE CONTROLE SOCIAL DA JUVENTUDE

O processo de pauperização da população nos países periféricos, desencadeado pelas reformas neoliberais, tem colaborado para a migração massiva em direção aos países situados no norte do globo. Outro fator que tem contribuído para um fluxo migratório intenso é a execução de uma série de massacres de "limpeza étnica", especialmente, no Centro-Sul da Ásia e na África Ocidental e Central, promovidos por pequenos grupos não-estatais, que se valem ainda de todo um suprimento de armas, herdados da Guerra Fria. A migração massiva tem ativado velhos nacionalismos. Atitudes hostis têm sido cometidas contra aqueles que são percebidos como ameaças à identidade cultural e coletiva das nações (HOBSBAWM, 2007). Assim, na Europa, esta população migrante ajuda a compor o conjunto de "redundantes", alvo das políticas racistas.

Analisando os acontecimentos políticos ocorridos em 2005, na periferia de Paris, em que as tensões entre jovens migrantes e a sociedade francesa acentuaram-se, culminando em uma série de eventos de violência, Castel (2008) cunhou o conceito de discriminação negativa para analisar o tratamento francês dado aos imigrantes oriundos, sobretudo, de países africanos. Argumenta que: "ser discriminado negativamente significa ser associado a um destino embasado numa característica que não se escolhe, mas que os outros não lá devolvem como uma espécie de estigma" (p. 14).

A prática de discriminação negativa evidencia a gestão diferencial destes segmentos étnicos, mas propensos às ações de

controle policial e judiciário e os colocam em uma situação de não-cidadãos franceses. Castel (2008) relaciona este tratamento diferenciado ao crescente sentimento de insegurança, o qual estaria apoiado em dois fatores: da insegurança social (precarização das condições de vida) e da insegurança civil (o aumento da violação da integridade aos bens privados e a vida). Ele ainda estabelece uma "homologia de posições" entre os jovens da periferia parisiense e os proletários e vagabundos do século XIX. Ambos foram e são estigmatizados como classes perigosas, em uma nítida transferência de responsabilidade pelas mazelas sociais, aí reside a utilidade política deste estigma.

A demanda por controle social, de acordo com Bauman (2005, p. 113), tem sido "[...] constituída sobre os pilares da vulnerabilidade e da segurança pessoais, e não da precariedade e proteção sociais". Na lógica da segurança pessoal é o tratamento penal um dos destinos comuns dado a este "refugo humano". Assim a fragilização do sistema de seguridade social, na lógica política do neoliberalismo, tem sido recompensada pelo incremento do aparato do Sistema de Segurança Criminal.

Wacquant (2003) analisa que a despeito do Estado Providencia dos países europeus, os Estados Unidos desenvolveram um Estado Caritativo, que mais do que reduzir as desigualdades econômicas, tem como objetivo o "alívio" da miséria, através de programas sociais, pautados sobre uma concepção moralista da pobreza. Argumenta que desde a década de 70, têm se realizado a transição deste estado Caritativo para um Estado Penal e Policial, caracterizado pelo controle punitivo dos segmentos pauperizados. Tem se formado o que o autor descreve como um "Estado Centauro, guiado por uma cabeça liberal montada sobre um corpo autoritarista" (p. 21).

Conforme Wacquant (2003), a política estatal norte-americana de criminalização da miséria avança em duas direções: a

primeira, na transformação dos serviços sociais em mecanismos de vigilância e controle dos miseráveis, obrigados a se submeterem a uma série de medidas burocráticas e estigmatizantes e; a segunda, no encarceramento massivo da população carcerária no país, que passou "[...] de menos de 200 mil detentos em 1970 a cerca de 825 mil em 1991", resultando em um crescimento de 314 %, em duas décadas. Este encarceramento tem sido seletivo, afinal são, sobretudo, negros que têm sido condenados às prisões (p. 28).

O pesquisador vincula este crescimento à política antidroga desenvolvida pelas cidades americanas que, apesar de retirarem das ruas um grande número de jovens, que sobrevivem do varejo das drogas, não diminuiu o comércio e a circulação de entorpecentes. Este aparente paradoxo sugere Wacquant (2003, p. 30), indica menos a execução de uma "guerra contra drogas" do que "um novo tratamento da miséria e seus correlatos", uma nova forma de gestão das classes perigosas.

De acordo com Belli (2004, p. 62), o programa de Tolerância Zero não se caracteriza pela tradicional repressão ex post facto, "[...] mas repressão aliada às novas estratégias de organização policial inspiradas em técnicas de gestão empresarial pós-fordista" (BELLI, 2004). O autor continua:

> Baseada em uma criminologia conservadora como ponto de partida, a tolerância zero se afigura como uma nova forma de gerir o espaço urbano e as relações entre polícia e comunidade. Em vez de repressão pura e simples, a vigilância constante e a escolha de alvos preferenciais. No lugar de burocracias centralizadas, atribuição de responsabilidade aos distritos e aos policiais (BELLI, 2004, p. 62).

O programa de tolerância zero baseia-se na Teoria das Janelas quebradas, divulgada por James Wilson e George Kelling, nos Estados Unidos, a qual argumenta que "uma pequena infração, quando tolerada, pode levar a um clima de anomia que gerará as condições propícias para que crimes mais graves vicejam" (BELLI, 2004, p. 64). Aí se explica a lógica de intolerância a qualquer ato classificado como transgressor, uma vez que o pequeno desvio poderia levar a um estado de desordem.

A política de gestão do crime da prefeitura de Nova York, fundamentada na doutrina de "tolerância zero", têm sido reaplicado como "modelo exitoso" de contenção dos distúrbios sociais e controle dos espaços da cidade. Estas produções discursivas sobre o crime e a violência, que possui forte apelo na opinião pública, oriundas dos Estados Unidos, têm se globalizado, sendo adotadas também pelos países europeus. No geral, tais práticas discursivas colocam a questão da delinquência juvenil e da violência urbana como causa de um "pânico moral" generalizado e que, como foi mencionado, têm como consequência o redesenhamento das políticas estatais (WACQUANT, 2001).

Em especial, após os atentados de 11 de Setembro, assistimos ao investimento massivo, por parte do Governo Norte-Americano e da União Europeia, em medidas de criminalização, refinamento dos serviços de informação e estabelecimento de banco de dados internacional, restrição de direitos dos imigrantes, sob a justificativa de combate ao terrorismo e que, de acordo com Koerner (2006, p. 234), "[...] tende a confundir ações militares e policiais, medidas repressivas e preventivas, e a lógica da punição judicial com a administração da dissuasão".

É importante ressaltar que a política securitária cresce não somente como prática estatal, mas como prática social generalizada. A intensificação de dispositivos de controle é também efeito dos investimentos na indústria de segurança privada, que movimento um

mercado milionário. Ademais, a desresponsabilização social por parte do Estado e o incentivo a participação social nas tomadas de decisão e na gestão do cálculo de riscos, convoca cada cidadão a ser um observador das condutas desviantes dos outros e de suas próprias formas de vida (KOERNER, 2006).

A conjugação entre a fragilidade dos sistemas de seguridade social, em detrimento do sistema penal, e o clima de terror difundido pela mídia, como "sensação de insegurança" tem pautado toda sorte de práticas racistas sobre os grupos considerados potencialmente perigosos, sob a justificativa de defesa da segurança e da ordem. Arendt (2001), ao escrever sobre a violência, já advertia que quanto mais se proliferam os discursos sobre insegurança e de terror, mais possível se torna a constituição do totalitarismo. Quando não encarcerados, grupos inteiros são alvos de extermínio. Nunca se matou tanto na história mundial como no século passado:

> O século XX foi o mais mortífero de toda a história documentada. O número total das mortes causadas pelas guerras do século ou associadas a elas foi estimado em 187 milhões de pessoas, o que equivale a mais de 10% da população mundial em 1913. Se consideramos 1914 como seu início real, foi um século de guerras praticamente ininterruptas, com poucos e breves períodos em que não houve conflitos armados organizados em algum lugar. Ele foi dominado por guerras mundiais: ou seja, guerras entre Estados territoriais ou alianças de Estado (HOBSBAWM, 2007, p. 21).

Desde a década de 60, houve um deslocamento neste cenário de genocídios: as guerras internacionais foram refreadas, em contrapartida, cresceu os conflitos no interior dos territórios nacionais. Os conflitos no Oriente Médio, no Leste Europeu, na

América Latina, no continente africano e, ainda, na Espanha e Irlanda, são exemplos deste recuo da guerra aos limites territoriais. De acordo com Hobsbawm (2007) supõe-se que entre 80 e 90 % das vítimas destes conflitos, nos últimos anos, pertença a população civil. O autor observa que, ainda que os avanços do aparato militar possibilitem a distinção nítida entre objetivos militares e civis, combatentes e não combatentes, sem dúvida, são os civis que majoritariamente têm sido atingidos nas guerras.

Paralelamente, a estes conflitos declarados, há produção cotidiana de outros genocídios silenciosos, ou seria melhor dizer, silenciados, já que não tem ganhado a visibilidade das "baixas" civis das guerras. É neste quadro contemporâneo de guerras civis e a partir do conceito de práticas de racismo do biopoder que propomos entender o atual genocídio da população jovem, pobre e negra no Brasil. É para que uma parcela da população viva, que outra deve morrer, por se tratar de uma "vida nua", como se refere Agamben (2010).

A temática da exposição da vida a uma violência banal na contemporaneidade tem feito parte das inflexões deste filósofo italiano, o qual tem proposto a análise do homem matável a partir do estudo do direito romano arcaico e da teoria sobre o estado de exceção soberana. No livro *Homo Sacer*: o poder soberano e a vida nua, logo, na introdução Agamben (2010) retoma uma distinção presente na filosofia antiga, afirma o autor:

> [os gregos] serviam-se de dois termos semântica e morfologicamente distintos, ainda que reportáveis a um étimo comum: zoé, que exprimia o simples fato de viver comum a todos os seres vivos (animais, homens ou deuses) e bíos, que indicava a forma ou a maneira de viver própria do indivíduo ou do grupo (AGAMBEN, 2010, p. 09).

Um dos traços da modernidade é, justamente, a entrada da zoé, isto é, da vida natural na política, acontecimento que, de acordo com Agamben, já havia sido abordado por Foucault, por meio do conceito de biopolítica. Todavia, ainda segundo Agamben, Foucault teria deixado de analisar a relação entre a biopolítica e o campo jurídico-institucional. A investigação sobre a intersecção entre estes dois modelos de poder constitui-se como objetivo do filosofo nesta obra, o qual propõe que esta articulação reconduz à temática da soberania, uma vez que a "[...] implicação da vida nua na esfera política constitui o núcleo originário – ainda que encoberto - do poder soberano" (p. 14).

Em sua análise sobre a Soberania, Agamben (2010) recorre à figura jurídica do direito romano arcaico, a do *homo sacer*, que é situado entre o sagrado e o profano, entre a pureza e a impureza. De maneira sintética, o *homo sacer* era aquele, que foi julgado por um delito e cuja morte não tem valor de um sacrifício, no âmbito religioso. Esta *vida insacrificável* é, ainda, definida como *matável*, o que significa que aquele que mata o *homo sacer* não é considerado um homicida. O homem sacro vive sob a ambiguidade de uma vida vetada ao sacrifício e da impunidade de sua morte, sua execução corresponde a uma mera matabilidade. Vive sob a exclusão tanto do domínio da lei divina, quanto da jurisdição humana.

"Se hoje não existe mais uma figura predeterminável do homem sacro, é, talvez, porque somos todos virtualmente *homines sacri*", diz Agamben (2010, p. 113). A generalização de "vidas matáveis" ocorre em função da forma em que se tem constituído o poder soberano. Para o filósofo, há um paradoxo na Soberania definido por seu poder de estabelecer o estado de exceção. O autor observa que é válido no ordenamento jurídico na maioria dos países ocidentais, que o Soberano suspenda este próprio ordenamento, constituindo-se, assim, este estado de exceção. Ao fazer isto, o soberano passa a não se submeter a este ordenamento, apenas

determina-o. Diante disto, o autor considera que na estrutura política atual a exceção, no final, tende a se firmar como regra. É sobre este núcleo originário da Soberania que incide a hipótese de Agamben:

> Nós já encontramos uma esfera-limite do agir humano que se mantém unicamente em uma relação de estado de exceção. Esta esfera é a da decisão soberana, que suspende a lei no estado de exceção e assim implica nele a vida nua. Devemos perguntar-nos, então, se as estruturas da soberania e da sacratio não sejam de algum modo conexas e possam, nesta conexão. Iluminar-se reciprocamente. Podemos aliás, adiantar a propósito uma primeira hipótese: restituído ao seu lugar próprio, além tanto do direito penal quanto do sacrifício, o homo sacer apresentaria a figura originária da vida presa no bando soberano e conservaria a memória da exclusão originária da qual se constituiu a dimensão política. O espaço político da soberania ter-se-ia constituído, portanto, através de uma dupla exceção, como uma excrescência do profano no religioso e do religioso no profano que configura uma zona de indiferença entre sacrifício e homicídio. Soberana é a esfera na qual se pode matar sem cometer homicídio e sem celebrar um sacrifício, e sacra, isto é, matável e insacrifícavel, é a vida que foi capturada nesta esfera (AGAMBEN, 2010, p. 84-85).

Agamben opta em analisar o poder sobre o registro da lei e da soberania, caminho oposto de Foucault, cuja analítica de poder descreve a normalização como característica essencial dos poderes emergentes na modernidade (disciplina e biopolítica), e é sob este aspecto que discordamos do filósofo italiano. Entendemos com Foucault, que o extermínio ou o direito de matar, assim como a gestão da vida, é também efeito de um biopoder. Concordamos, no

entanto, com as inflexões de Agamben, sob a amplificação de um estado de exceção, que cada vez mais, põe a vida de alguns (a vida nua) fora da proteção legal do que se constituiu como Direito Constitucional ou simbolicamente como Direitos Humanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O racismo e a seletividade existente parece ser suficiente para questionar as práticas vigentes e pensar outras possibilidades que fujam ao punitivismo. Entretanto, o sistema penal e suas variantes ainda se sustentam em uma vontade de punitividade e em uma produção de medo e insegurança em que alguns bodes expiatórios são eleitos como alvos.

Usados como meios de prevenção e de "recuperação", os direitos ao esporte, cultura e lazer não são garantidos apenas por serem direitos, mas sim dentro dessa lógica do capital em que tudo deve ser inserido nas estatísticas de lucro. Em vez de ações afirmativas, planejam-se programas que visam ocupar, controlar, inserir em uma lógica neoliberal os corpos e as populações. Eles são, como foi visto, considerados privilégios diante de uma sociedade que se pauta no mercado, no punitivismo e no consumo: é a égide do mercado relativizando direitos conquistados com sangue em muitas lutas.

Essa juventude criminalizada é permeada por desigualdade de acesso à educação de qualidade, situação de pobreza, dificuldade para conseguir empregos, além de desigualdades na distribuição salarial e é, ainda, alvo de grande mortalidade em um extermínio da juventude, sobretudo, pobre e negra (SCHEINVAR; CORDEIRO, 2007). Com pouco ou nenhum acesso a esporte, cultura e lazer, essa juventude é culpabilizada pelas faltas presentes em sua realidade

diária e, em vez de discutir-se políticas sociais, discute-se se ela merece ou não ter esses "privilégios", baseado em uma falsa meritocracia.

A vida nua é incluída na ordem jurídica pela exclusão, isto é, pela possibilidade de qualquer um poder exterminá-la. Para Agamben, os campos de concentração e de extermínio, como os que foram organizados pelo Nazismo e pelo Fascismo, são campos puros do estado de exceção e são também paradigmáticos das formas de organização do poder na contemporaneidade.

Se como afirma Bauman (2005, p. 115), em nossa vida contemporânea, a confiança tem sido substituída pela "suspeita universal", uma vez que todas as relações sociais são temidas como emboscadas, isto nos leva crer que como suspeita Agamben (2010) estamos mais próximos do totalitarismo do que imaginávamos, afinal como observa Arendt (2001), no totalitarismo ninguém é amigo de ninguém.

O terror, forma de governo que permanece no controle total após destruir o poder pela violência, tem sustentação na atomização social (ARENDT, 2001). Em conformidade com esta análise, Sennet (1988) afirma que atomização social é efeito da tirania do intimismo. O autor pondera que a redução contínua da esfera pública em detrimento da esfera privada, uma das características essenciais do Capitalismo Neoliberal, redunda no abandono da crença na solidariedade pela lógica da fraternidade:

> Forasteiros, desconhecidos, dessemelhantes, tornam-se criaturas a serem evitadas; os traços de personalidade compartilhados pela comunidade tornam-se cada vez mais exclusivos [...]. A fraternidade se tornou empatia de um grupo selecionado de pessoas, aliada à rejeição daqueles que não estão dentro do círculo local. Esta rejeição cria

> exigências por autonomia em relação ao mundo exterior, por ser deixado em paz por ele, mais do que exigências para que o próprio mundo se transforme. No entanto, quanto mais intimidade, menor é a sociabilidade. Pois este processo de fraternidade por exclusão dos "intrusos" nunca acaba, uma vez que a imagem coletiva desse "nós mesmos" nunca se solidifica. A fragmentação, a divisão interna, é a própria lógica dessa fraternidade, uma vez que as unidades de pessoas que realmente pertencem a ela vão se tornando cada vez menores. É uma versão da fraternidade que leva ao fratricídio (SENNET, 1988, p. 325).

A promessa de integração mundial e solidariedade universal da globalização econômica e cultural mostra-se muita restrita a fraternidade dos comuns. Aos incomuns resta a acomodação e a resignação na precariedade, sob o risco de pagar com a própria vida, aqueles que desafiam a ordem "natural" do mercado. É em meio a esta produção de microfascismos cotidianos, que vão constituindo as relações sociais, que os segmentos pauperizados da juventude brasileira têm lutado por sua existência. Imprimindo modos de vida, ora desviantes, ora capturados nas ondulações do capitalismo contemporâneo.

REFERÊNCIAS

Desiguais". **Dados - Revista de Ciências Sociais**, vol. 5, n. 4, 2002.

ARENDT, H. **Sobre a Violência**. Rio de Janeiro: Editora Relume Dumará, 2001.

BAUMAN, Z. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2005.

CARVALHO, J. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2008.

CASTEL, R. **A discriminação negativa**: cidadãos ou autóctones? Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Editora Vozes, 2008.

COIMBRA, C.; NASCIMENTO, M. L. "Jovens Pobres: o mito da periculosidade". *In*: FRAGA, P.; IULIANELLI, J. (orgs.). **Jovens em Tempo Real**. Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2003.

DOS SANTOS, M. "Criança e Criminalidade no início do século". *In*: DEL PRIORE, M. **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Editora Contexto, 2009.

FOUCAULT, M. "Verdade e Poder". FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Editora Graal, 2009.

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. Petrópolis: Editora Vozes, 2007.

HOBSBAWM, E. **Globalização, Democracia e Terrorismo**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2007.

LOBO, L. "Movimento eugênico: tribunal de todos os desvios". *In*: JACÓ-VILELA, A. M.; CEREZZO, A. C.; RODRIGUES, H. B. C. **Clio-Psyché paradigmas**: historiografia, psicologia, subjetividades. Rio de Janeiro: Editora Relume Dumará, 2003.

RAUTER, C. **Criminologia e Subjetividade no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora REVAN, 2003.

RIZZINI, I. **O século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

SEVCENKO, N. "Introdução: O Prelúdio Republicano, astúcias da ordem e ilusões do progresso". *In*: NOVAIS, F. (org.). **História da Vida Privada no Brasil**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 1998.

WACQUANT, L. **As prisões da Miséria**. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2001.

WACQUANT, L. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

CAPÍTULO 5

Políticas Públicas para Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade Social: Possíveis Contribuições da Psicologia na Promoção / Garantia de Direitos

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL: POSSÍVEIS CONTRIBUIÇÕES DA PSICOLOGIA NA PROMOÇÃO/GARANTIA DE DIREITOS[2]

Daniel da Aparecida de Sousa Cruz

Alcilene Lopes de Amorim Andrade

Este trabalho aborda a adolescência, considerada uma etapa do desenvolvimento humano carregada de incertezas, medos e de extrema importância na construção da identidade. Destacando na temática, a questão dos adolescentes em situação de vulnerabilidade social, o objetivo principal do estudo foi apresentar as contribuições da Psicologia frente às políticas de atendimento a adolescentes em situação de vulnerabilidade social. Para tanto, realizou-se pesquisa bibliográfica, descritiva quanto aos fins e qualitativa quanto à abordagem do problema. Os achados na literatura revelam que em sociedades como o Brasil, com desigualdade social acentuada, os níveis de pobreza são altos, e as situações de vulnerabilidade são mais presentes; aumentando a necessidade de políticas públicas capazes de garantir o acesso aos direitos básicos e a superar tal situação.

Seja no conhecimento popular ou acadêmico/científico, a adolescência é considerada como um momento de muitas mudanças, pois ocorre a transição entre a infância e o início da vida adulta. Uma

[2] Uma versão prévia do presente capítulo foi publicada em: CRUZ, D. A. S.; ANDRADE, A. L. A. "Principais políticas públicas para adolescentes em situação de vulnerabilidade social: possíveis contribuições da Psicologia na promoção/garantia de direitos". *Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro*, vol. 2, 2022.

etapa carregada de incertezas, medos e de extrema importância para a construção da identidade.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) na Lei 8.069 de 1990, considera que é a pessoa inseridas na faixa etária entre 12 anos e 18 anos incompletos. É importante ressaltar que embora haja este parâmetro de faixa etária no ECA, a adolescência se caracteriza ainda como um período marcado por diversas transformações corporais, hormonais e até mesmo comportamentais, vivenciadas de modo singular por cada sujeito.

Além de precisar lidar com transformações físicas, biológicas e comportamentais, o adolescente vai lidar ainda com fatores constitutivos do ambiente social, dentre eles, aspectos de vulnerabilidade.

A vulnerabilidade social é considerada multidimensional, ou seja, pode ser observada em vários contextos, como na restrição de acesso a recursos financeiros, no âmbito social, de moradia, de educação, dentre tantas outras situações. Em sociedades com acentuada desigualdade social, as situações de vulnerabilidade são mais presentes, aumentando a necessidade de políticas públicas capazes de garantir o acesso aos direitos básicos a fim de superar tal situação.

Assim, apresenta-se a problematização que norteia esta pesquisa: qual a contribuição da Psicologia na promoção de políticas públicas para adolescentes em situação de vulnerabilidade social?

O objetivo principal do estudo é apresentar as contribuições da Psicologia frente às políticas de atendimento a adolescentes em situação de vulnerabilidade social. Considerando que as condições de vulnerabilidade social de adolescentes são propulsoras de políticas públicas, os objetivos específicos são: caracterizar a adolescência e as condições de vulnerabilidade social, estabelecer relação existente entre o que é assegurado pelo Estatuto da Criança

e do Adolescente (ECA) e as políticas públicas, e identificar o papel da(o) psicóloga(o) no atendimento de adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

A principal motivação para sustentar o presente estudo se dá pela importância de contribuir para a promoção e o acesso integral aos direitos básicos para os adolescentes. Para tanto, é necessário discutir as diferentes situações de vulnerabilidade desses sujeitos de direitos, e dar visibilidade as possibilidades de contribuição da Psicologia, que por compreender o sujeito sob a perspectiva biopsicossocial, pode interferir de forma ativa no processo de construção e efetivação de políticas públicas para esses sujeitos.

METODOLOGIA

Para atender aos objetivos propostos, realizou-se pesquisa bibliográfica revisando publicações científicas no período de 2011 a 2021, excetuando clássicos como Papalia, Calligaris, Aberastury, Ayres, dentre outros. Quanto aos fins, trata-se de pesquisa descritiva, classificada como qualitativa quanto à abordagem do problema.

Para acessar as publicações utilizou-se os seguintes descritores: adolescência, vulnerabilidade social, políticas públicas, psicologia social, fazendo revisão de livros e artigos em formato físico e digital em base de busca de periódicos eletrônicos.

REVISÃO DE LITERATURA

Adolescência: alguns apontamentos

A adolescência é um período de muitas alterações numa perspectiva biopsicossocial, transformações que ocorrem na segunda década de vida de todos os indivíduos, em um pequeno espaço de

tempo, correspondendo à transição da infância para a vida adulta. Andrade (2017) aponta que:

> a palavra "adolescência" tem sua origem no latim "ad" (para) + "*olescere*" (crescer); portanto, significaria crescer para. A etimologia dessa palavra remete à ideia de desenvolvimento, dinâmica ou preparação para a vivencia de algo que já está posto (ANDRADE, 2017, p. 15).

Para Papalia, Olds e Feldman (2006), a adolescência é uma fase de transição no desenvolvimento que envolve mudanças físicas, cognitivas, emocionais e sociais, assumindo formas variadas em diferentes contextos sociais, culturais e econômicos. As alterações em relação ao seu corpo podem ser vivenciadas pelo adolescente de maneira relativamente perturbadora e elas não ocorrem da mesma proporção e nem mesmo no mesmo tempo para todos. Para Papalia (2006, p. 390), essas alterações "são sinais fisiológicos do amadurecimento sexual que não envolvem diretamente os órgãos sexuais: por exemplo, os seios das meninas e os ombros largos dos meninos".

Nesse sentido, Calligaris (2000) complementa dizendo que na adolescência ocorre uma transformação substancial do corpo do jovem, que adquire funções e atributos do corpo adulto. Esse processo ocorre com a puberdade, período este de grandes mudanças físicas, levarão o adolescente ao amadurecimento sexual, ou seja, terá capacidade de se reproduzir.

Sobre isso, Andrade (2017) cita que a puberdade como uma fase de amadurecimento sexual que marca a transição do corpo infantil para as funções adultas da procriação, tem lugar em todas as culturas: da Grécia clássica às sociedades indígenas brasileiras, o

indivíduo púbere é reconhecido como tal e a passagem da infância para a vida adulta é acompanhada por rituais cuja principal função é reinscrever simbolicamente o corpo deste que não é criança, de modo a que passe a ocupar um lugar entre os adultos.

Por sua vez, a adolescência "tem um sentido de moratória, período dilatado de espera, vivido pelos adolescentes (que já não são crianças, mas ainda não se incorporaram à vida adulta)" (ANDRADE, 2017, p. 20).

No que se refere à dimensão *psi*, é muito difícil assinalar o limite entre o normal e o patológico na adolescência, assinalando também que seria anormal a presença de um equilíbrio estável durante esta fase.

Na esteira desse pensamento, Aberastury (2000) enfatiza que as consideradas lutas e rebeliões externas do adolescente não são mais do que reflexos dos conflitos de dependência infantil que intimamente ainda persistem. Os processos de luto obrigam a atuações que têm características defensivas: existe uma verdadeira patologia normal da adolescência, no sentido que o adolescente necessita exteriorizar seus conflitos.

Essa crise vivida pelos adolescentes pode ser descrita como uma síndrome normal da adolescência. Nessa fase, o sujeito passa por desequilíbrios e instabilidades extremas que em nosso meio cultural mostra-se nos períodos de elação de introversão, alternado com audácia, timidez, descoordenação, urgência, desinteresse ou apatia, que se sucedem ou são concomitantes com conflitos afetivos, crises religiosas nas quais se pode oscilar do ateísmo anárquico ao misticismo fervoroso, intelectualizações e postulações filosóficas, ascetismo, condutas sexuais dirigidas para heteroerotismo à homossexualidade ocasional (ABERASTURY, 2000).

Andrade (2017, p. 24) destaca que "essa fase é caracterizada por três perdas básicas: perda do corpo infantil, perda dos pais da

infância, perda da identidade infantil". Ressalta-se que a elaboração desses lutos provoca grande instabilidade no humor do adolescente: irritabilidade, nervosismo, tristeza ou alegria excessiva, apatia e choro fácil revezam se rapidamente.

Desse modo, pode-se afirmar que o adolescente experiencia perdas e ganhos significativos, em buscas e contestações a todo momento, na tentativa de se descobrir e construir sua identidade, ou seja, o seu próprio código de valores para constituição da identidade adulta. Calligaris (2000) complementa e enfatiza que a adolescência, excluída da vida adulta, rejeitada num limbo, acaba interpretando e encenando o catálogo dos sonhos adultos, com maior ou menor sucesso.

Já Rousseau (2004, livro IV, p. 272 *apud* ANDRADE, 2017, p. 23) descreve essa fase como um segundo nascimento, uma metamorfose dramática. A adolescência aparece como um período caracterizado principalmente pela intensidade das emoções, marcado pelo surgimento das contestações e dos questionamentos. Os valores dos adultos já não são passivamente aceitos pelo adolescente, o mundo começa a ser visto sob uma nova ótica: a sua própria.

Essa fase assemelha-se a um enigma no qual o indivíduo e a sociedade precisam compreender, salientando que não se pode falar em adolescência genericamente, pois este fenômeno não é vivenciado da mesma forma em todas as culturas, por todos os atores. Além disso, numa mesma cultura, há especificidades que levam a pensar em adolescências: negra(o), branca(o), trabalhadora(o), estudante, homem, mulher, pobre, rica(o), etc.

Vulnerabilidade social e suas implicações na adolescência

De acordo com Guzzo e Senra (2012), a vulnerabilidade está na falta de acesso a bens materiais e bens de serviço que possam

suprir aquilo que torna o indivíduo vulnerável, portanto, é necessário que sejam promovidas articulações políticas voltadas para oportunidades que possibilitem a melhoria das condições socioeconômicas, já que esta não é uma condição inerente do sujeito.

Girão (2017) entende a vulnerabilidade como sendo a condição ou característica que expõe o elemento/sujeito (fator social) ao risco de ocorrência do evento indesejado (desastre, catástrofe, acidente, doença, degradação etc.). Segundo Gomes e Pereira (2015),

> a população considerada em situação de vulnerabilidade social é aquela cujo acesso aos direitos encontra-se prejudicado devido a uma desigualdade econômica estrutural, geralmente associada ao desemprego ou a subempregos (GOMES; PEREIRA, 2015, p. 122).

Pode-se considerar em situação de vulnerabilidade social aquele indivíduo cujo acesso aos direitos encontra-se lesado devido a uma desigualdade econômica estrutural, ou seja, pode estar associada ao desemprego ou a subempregos. Para Fonseca (2013):

> Vulnerabilidade remete à ideia de fragilidade e de dependência, que se conecta à situação de crianças e adolescentes, principalmente os de menor nível socioeconômico. Devido à fragilidade e dependência dos mais velhos, esse público torna-se muito submisso ao ambiente físico e social em que se encontra. Em determinadas situações, o estado de vulnerabilidade pode afetar a saúde, mesmo na ausência de doença, mas com o abalo do estado psicológico, social ou mental das crianças e dos adolescentes (FONSECA, 2013, p. 03).

Nesse sentido, o estado de vulnerabilidade a que muitas crianças e adolescentes vivem no Brasil afeta diretamente a qualidade de vida e principalmente no seu desenvolvimento biopsicossocial.

Para Warpechowski e Conti (2018), apesar de todo aparato de recomendações, normas e resoluções, ainda vivemos graves violações dos direitos de crianças e adolescentes por atos de extrema barbárie praticados, em muitos casos, por pessoas ou instituições que deveriam proteger e zelar pela vida e integridade destas crianças e jovens.

Existem alguns fatores para apontar as condições preponderantes com um grau de relevância de maior ou menor vulnerabilidade social, de forma individual ou coletiva. Nessa perspectiva, a posição decisiva sobre a vulnerabilidade, o caráter socioeconômico, a fragilidade de direitos civis conquistados, como o da igualdade perante a lei, bem como dos direitos sociais como moradia digna, serviços de saúde, assistência social, níveis de remuneração adequados reafirma que há elevados déficits da cidadania. Fonseca cita que:

> no Brasil, as principais vulnerabilidades que acometem as crianças e adolescentes são os riscos inerentes aos problemas relacionados ao alcoolismo e conflitos entre casais, que tornam as crianças e adolescentes testemunhas de agressões e de toda forma de violência. Os riscos relacionados ao lugar de moradia incluem a precariedade da oferta de instituições e serviços públicos, a falta de disponibilidade dos espaços destinados ao lazer, as relações de vizinhança e a proximidade da localização dos pontos de venda controlados pelo tráfico de drogas (FONSECA, 2013, p. 03).

Toda essa problemática a que milhares de jovens brasileiros estão sujeitos, traz consequências desastrosas para suas vidas. Apesar de todos esses riscos, ainda se pode apontar os riscos do trabalho infantil e a exploração da prostituição de adolescentes. Assim, esses adolescentes estão mais suscetíveis aos riscos de gravidez precoce, envolvimento abusivo com drogas lícitas e ilícitas, roubos, etc.

Apesar das inúmeras campanhas de conscientização, os índices de violação dos direitos de adolescentes brasileiros ainda se encontram elevados, mesmo que os números indiquem tendência de queda (FONSECA, 2013). Tais campanhas têm sido direcionadas ao combate das transgressões dos direitos dos adolescentes principalmente da exploração sexual.

Cumpre ressaltar que neste período do desenvolvimento humano os adolescentes se encontram em fase de buscas, experimentações para encontrarem sua identidade, e ficam propensos a todo tipo de violência e exploração. De acordo Fonseca (2013),

> [...] as diferenças físicas e psíquicas acabam por fazer com que os adolescentes se tornem mais vulneráveis ao consumo de bebidas alcoólicas e ao uso de drogas psicoterápicas. O consumo de álcool pode se relacionar a busca de aceitação em um determinado grupo social. Embora as leis brasileiras, entre elas o ECA, proíbam a venda de bebidas alcóolicas para menores de 18 anos, o consumo de álcool pelos adolescentes no Brasil é preocupante, sendo induzido pelas estratégias publicitarias (FONSECA, 2013, p. 03).

De forma geral, as vulnerabilidades de adolescentes e de suas famílias manifestam-se em violência cotidiana no contexto familiar e escolar. A falta de oferta de educação de qualidade, os baixos salários e o desemprego afetam também a trajetória de vida desses brasileiros, obrigando-os a se inserirem precocemente no mercado de trabalho e ou tráfico de drogas.

Nesta perspectiva o psicólogo deve buscar formas de prevenção pois o direito à vida é um bem fundamental, sem o qual nenhum outro é possível e é precisamente este direito que atualmente é negado a uma parcela significativa de adolescentes (WARPECHOWSKI; CONTI, 2018).

Percebe-se que não existe uma definição simples de vulnerabilidade social. Na Psicologia, é de fundamental importância fazer a aproximação dessa problemática devido a mesma ser interligada com a saúde pública, a assistência social e às políticas públicas.

A importância das políticas públicas para adolescentes em vulnerabilidade social

No Brasil atual, tem-se um expressivo número de adolescentes vivendo em situação de vulnerabilidade social - ainda que a Constituição Federal de 1988 garanta direitos de condições de um estado de bem-estar social a todos os cidadãos. Refletir sobre os problemas vivenciados pela camada populacional que é considerada vulnerável implica pensar em formas que possam colaborar para o acesso às políticas públicas direcionadas a expandir as possibilidades de uma inserção igualitária dos indivíduos que estão em situação de risco.

Além disso, considerando que os sujeitos possuem potencialidades que podem e precisam ser desenvolvidas, os adolescentes em situação de vulnerabilidade social não dispõem de oportunidades que beneficiem sua ascensão, não apenas social, mas também no que diz respeito ao seu pleno desenvolvimento psíquico e cognitivo.

Segundo Reis (2014), o Brasil tem se caracterizado historicamente por apresentar os maiores índices de concentração de renda do mundo e, em decorrência disso, um dos piores índices de acesso aos serviços básicos, dos quais podem ser destacados moradia, saúde, segurança e educação.

Para Carmo e Guizardi (2018), a vulnerabilidade se instala em maior grau nas populações pobres das sociedades capitalistas contemporâneas, em que as relações sociais se desenvolvem por modos marcadamente complexos, em que a questão econômica é relevante, porém não determinante. Devido ao precário acesso à renda, os sujeitos ficam privados de acessarem com mais facilidade os meios de superação das vulnerabilidades vividas, sejam eles meios materiais ou capacidades impalpáveis, como autonomia, a liberdade, o autorrespeito.

As crianças e adolescentes que se encontram em situação de vulnerabilidade social são aquelas que vivem negativamente as consequências das desigualdades sociais, da pobreza, exclusão social, da falta de vínculos afetivos na família e nos demais espaços de socialização; da passagem abrupta da infância para a vida adulta, da falta de acesso à educação, trabalho, saúde, lazer, alimentação e cultura.

Somam-se a isso a falta de recursos materiais mínimos para sobrevivência, a inserção precoce no mundo do trabalho, a falta de perspectivas de entrada no mercado de trabalho, a entrada em atividades profissionais desqualificadas, a exploração do trabalho

infantil, a falta de perspectiva profissional e projetos para o futuro, o alto índice de reprovação e/ou evasão escolar; a oferta de integração ao consumo de drogas e de bens, ao uso de armas, ao tráfico de drogas (REIS, 2014).

Para reverter a situação de vulnerabilidades sociais experienciadas por grande parte dos adolescentes no Brasil, as políticas públicas são fundamentais para implementação de melhoria na saúde, na educação, habitação, assistência social, lazer, transporte e segurança. Ressalta-se que devem colaborar para garantir o acesso aos direitos que são previstos na Constituição Federal.

Para proteção dos direitos dos adolescentes, há mecanismos legais como Conselhos Tutelares que funcionam na esfera municipais e também programas assistenciais como o Programa Saúde na Escola.

Outro aparato legal que possui também cunho preventivo é o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), cujo intuito é garantir às crianças e adolescentes a efetivação, promoção e garantia de direitos fundamentais e condições para seu desenvolvimento e aprendizagem, ressaltando que a proteção destes é responsabilidade da sociedade, família e do Estado (BRASIL, 1990).

Com mais de 30 anos de existência, essa política ainda não conseguiu alcançar seu potencial de efetividade e por isso deve estar sempre em pauta para que seja mantida atualizada e no avanço de ações que possibilitem a proteção integral destes sujeitos. As lacunas existentes nas políticas públicas, que muitas vezes não são efetivas na luta para assegurar os direitos básicos desses adolescentes pelo poder público, são ofertados por ONGs.

Para Carmo e Guizardi (2018), a vulnerabilidade e a capacidade estão inseridas em igual processo de luta por superação, ou seja, na vulnerabilidade reside o germe para o seu próprio enfrentamento. Dessa forma, será exigido do Estado, por meio dos

serviços públicos, maior aproximação possível com o cotidiano da vida das pessoas, pois é nele que riscos e vulnerabilidades se constituem.

Deste modo, abrem-se caminhos para problematizar as condições de vulnerabilidade social vivenciadas por adolescentes, tendo em vista que são essas as mesmas forças que propulsionarão a criação e manutenção de novas políticas públicas, que devem ser vistas com relevância para desenvolvimento de projetos voltados para a prevenção e garantia de direitos de adolescentes.

Na manutenção de programas como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ocorre uma troca de informações e experiências que proporcionam novos arranjos intersetoriais, visando principalmente os direitos dos usuários. Salienta-se que práticas prejudiciais nas instituições que acarretam vulnerabilidades, necessitam ser reprimidas, ao contrário de serem fortalecidas ou mesmo reforçadas.

Carmo e Guizardi (2018) apontam que a responsabilidade na garantia de direitos pelo poder público e a ativa participação popular são elementos essenciais para a defesa e usufruto da cidadania pela parcela da população que vivencia situações de vulnerabilidade. Contudo, é imperativo retornar ao importante estágio do espaço ocupado por gestores e profissionais do SUS e do SUAS em qualquer uma das esferas governamentais. Formados por sua história e convicções pessoais, esses trabalhadores devem imprimir sua digital no curso da consolidação dos direitos de cidadania previstos no âmbito da seguridade social brasileira.

É visível a necessidade de implementação de políticas públicas para os adolescentes na sociedade contemporânea brasileira, visto que existe carência de programas sociais que possam realizar o acolhimento desse segmento social. É necessário proporcionar aos adolescentes um ambiente que gere segurança,

possibilitando experiências de emancipação nesta fase de desenvolvimento tão singular. Todos esses direitos são assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente desde 1990, que enfatiza uma reflexão fundamentada no paradigma da atenção e proteção integral à criança e ao adolescente enquanto sujeitos de direitos.

O ECA foi concebido com a doutrina de oferecer proteção integral, de forma que a atuação das entidades governamentais e não governamentais assegure atendimento as crianças e adolescentes. No Artigo 86, está previsto que tal atendimento dar-se-á mediante um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados e municípios. Em seu artigo 87, o ECA traça as linhas de ação da política de atendimento como políticas sociais básicas, políticas e programas de caráter supletivo para os que dela necessitarem.

Além de serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus tratos, exploração e abuso, crueldade e opressão, serviços de identificação e localização de pais e responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos e proteção jurídico social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

É neste contexto que se abrem as possibilidades para as políticas de atendimento e a(o) psicóloga(o) possui um papel de extrema importância nessa questão, com base nos princípios que regem a sua profissão.

O Papel da Psicologia frente às políticas públicas para adolescentes em vulnerabilidade social

No Brasil, a Psicologia teve sua regulamentação muito recente, a pouco mais de 50 anos, sendo considerada relativamente

nova. Dentro desse movimento surgiu a construção da psicologia social, que teve seu início a partir de pesquisas das ciências sociais.

Nesta perspectiva, para entender o papel da(o) psicóloga(o), é necessário pensar que o profissional deve prezar pelo compromisso social, que o direcionará para uma atuação crítica, buscando sempre a transformação nas circunstancias de vida desse sujeito, o que implicará uma análise da realidade, fundamentada na ciência e no código de ética que rege a profissão.

Segundo Scott (2018), a atuação do psicólogo social tem como finalidade fortalecer os sujeitos como cidadãos de direitos e deveres, juntamente com as políticas públicas, voltando para a valorização dos aspectos saudáveis presentes nos sujeitos, nas famílias e na comunidade.

Assim, esse profissional vai direcionar o seu trabalho em atendimentos que permitam autonomia, exercício da cidadania, articulando a sua ação em conjunto, ou seja, com uma equipe multidisciplinar e ofertando serviços à comunidade de forma organizada de acordo a necessidades dos indivíduos e seus familiares daquele determinado território e que estão dentro de seu mapeamento em situações de vulnerabilidade.

O Psicologia Social pode atuar também em instituições como o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), uma unidade pública, que atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o fortalecimento do convívio sociofamiliar. Ressalta-se também o CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social), oferecendo serviços especializados e continuados com foco na família e indivíduos em situação de ameaça ou expressa violação de direitos (violência física, psicológica, sexual, tráfico de pessoas, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, entre outros). É um espaço que

privilegia o trabalho da escuta e a acolhida, na tentativa de fortalecer os vínculos familiares (SCOTT, 2018).

Quanto às práticas do profissional da Psicologia nesses contextos vulneráveis ressaltam-se os aportes da Psicologia Social Comunitária como um importante referencial teórico, sendo que esta busca compreender a realidade da comunidade, proporcionando espaço para que a sua palavra possa ser ouvida e conhecida. Visando também o respeito às diversidades culturais e aos aspectos étnicos. Assim, o trabalho na comunidade abrange questões relacionadas a família, ao modo de viver dos indivíduos, à religiosidade, raça, questões sobre profissões, dentre outras. Nesse sentido busca compreender as possibilidades e limitações que perpassam a vida dos sujeitos que vivem em um determinado contexto social (SAWAIA, 2013).

O Conselho Federal de Psicologia (2007) aponta que o papel do psicólogo não é mais o técnico que só atua do ponto de vista do conhecimento específico, principalmente dos testes. O papel da(o) psicóloga(o) agora é a atenção na proteção integral, devendo considerar a criança e o adolescente sujeitos de sua história, sujeitos de direitos, protagonistas; atuando em rede e interdisciplinarmente.

Para tanto, requer um arcabouço teórico técnico-operativo que visa o fortalecimento de práticas e espaços de debate, na propositura e no controle de política na direção da autonomia e do protagonismo dos usuários. Assim como nas relações entre gestores, técnicos das esferas governamentais, dirigentes, prestadoras de serviços, conselheiros e usuários. Mas a atuação desses profissionais deve se dar em rede, ou seja, em complementaridade técnica (BRASIL, 2014).

Neste sentido, deve haver uma operacionalização do sistema de garantias e a(o) psicóloga(o) precisa atentar para eixos norteadores, como fazer uma análise da situação, visando entender a

realidade; diagnosticar através de pesquisas que irão favorecer planejamento com intuito de criar ações para o enfrentamento da situação de risco; promoção, defesa e responsabilização diante dos mecanismos de defesa dos direitos e humanização dos serviços; também em atendimentos de prevenção e outros serviços especializados de atendimento.

Trata-se da concepção do compromisso social, definida pelo papel de construir teorias e práticas na direção da transformação social, do compromisso com as camadas populares e com uma psicologia dialética que olha e atua, a partir do contexto, na participação política, nos espaços de confronto em defesa dos direitos dos cidadãos (PSICOLOGIA CIÊNCIA E PROFISSÃO, 2008).

Desse modo, esse profissional normalmente realiza diferentes atividades promovendo intervenções e também intercessões em dispositivos institucionais complexos. A própria ação desse profissional também estabelece relação ativa e complexa com o cenário institucional, no qual costuma desenvolver suas atividades profissionais (BENELLI, 2013).

Cumpre destacar alguns exemplos de projetos voltados para a atenção a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, como o Estação Cidadania Leste, dentre outros, equipamento gestado por uma organização não governamental para atendimento público a esta população. A experiência tem em sua base a atuação na comunidade, com uma equipe multiprofissional incluindo o psicólogo, seguindo os princípios do ECA visando a Proteção Integral de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

Portanto, o fazer da Psicologia frente a realidade dos adolescentes que se encontram em condições de vulnerabilidade deve ser construído a partir das necessidades vividas por estes atores

sociais para que eles assumam o papel de sujeitos de suas próprias histórias. Conscientes dos determinantes sociopolíticos de sua condição e ativos no enfretamento e busca de resoluções para os problemas enfrentados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se afirmar que compreender os desafios característicos da adolescência é de fundamental importância para que se desenvolva mecanismos de proteção considerando as constantes mudanças destes sujeitos numa perspectiva biopsicossocial.

Entende-se que a família, a escola e órgãos da rede de proteção e políticas públicas, devem desempenhar um papel ativo. No que tange ao trabalho do profissional da Psicologia, como agente social detentor de conhecimentos teóricos, frente à realidade dos adolescentes em condições de vulnerabilidade, deve ser desenvolvido a partir das necessidades/realidades vividas por eles. Ressalta-se que na situação de vulnerabilidade social, o adolescente está mais exposto à violência, além de experiências relacionadas às diversas privações: de ordem afetiva, socioeconômica e cultural, o que não favorecem seu pleno desenvolvimento biopsicossocial.

Considerando a complexidade da operacionalização das políticas para adolescentes, é preciso um trabalho de profissionais de vários setores para situarem a frente das políticas públicas como saúde, educação, assistência social e sistema de justiça. Precisa ser um trabalho numa perspectiva multi e interdisciplinar e a (o) psicóloga(o) passa a desempenhar um papel não somente técnico, mas também de atenção na proteção social.

Assim, a(o) profissional de Psicologia pode atuar em diversos espaços voltados ao atendimento de adolescentes que de

alguma forma, tem ou teve seus direitos violados, e que se encontram em situações de vulnerabilidade social. Portanto, a(o) psicóloga(o) desempenhará seu papel dentro da concepção da proteção integral, no sistema de garantias juntamente com outros profissionais.

REFERÊNCIAS

ABERASTURY, A.; KNOBEL, M. **A adolescência Normal**. Porto Alegre: Editora Artmed, 2000.

ANDRADE, A. L. A. **Adolescência**: a singularidade do tempo/relação escolar. Rio de Janeiro: Editora Publit, 2017.

BENELLI, S. J. "Apontamentos sobre as práticas psicológicas desenvolvidas nas entidades assistenciais que atendem a crianças e adolescentes pobres". **Revista de Psicologia da UNESP**, VOL. 12, N. 2, 2013.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Brasília: Planalto, 1990. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23/09/2022.

BRASIL. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23/09/2022.

CALLIGARIS, C. **A adolescência**. São Paulo: Editora Publifolha, 2000.

CARMO, M. E.; GUIZARDI, F. L. "O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social". **Cadernos de Saúde Pública**, vol. 34, n. 3, 2010.

CFP - Conselho Federal de Psicologia. **Referência técnica para atuação do(a) psicólogo(a) no CRAS/SUAS.** Brasília: CFP, 2007.

FONSECA, F. F. *et al*. "As vulnerabilidades na infância e adolescência e as políticas públicas brasileiras de intervenção". **Revista Paulista de Pediatria**, vol. 31, n. 2, 2013.

GIRÃO, I. R. F. "Debate Conceitual sobre vulnerabilidade social". **Anais do XVII Simpósio Brasileiro de Geografia Aplicada**. Campinas: UNICAMP, 2017.

GOMES, M. A.; PEREIRA, M. L. D. "Família em situação de vulnerabilidade social: uma questão de políticas públicas". **Revista Ciência Saúde coletiva**, vol. 10, n. 2, 2005.

PAPALIA, D. E.; OLDS, S. W.; FELDMAN, R. D. **Desenvolvimento humano**. Porto Alegre: Editora Artmed, 2006.

REIS, C. *et al*. "A produção do conhecimento sobre risco e vulnerabilidade social como sustentação das práticas em políticas públicas". **Estudos de Psicologia**, vol. 14, n. 4, 2014.

SAWAIA, B. B. "Comunidade: a apropriação científica de um conceito tão antigo quanto a humanidade". *In*: CAMPOS, R. H. F. (org.). **Psicologia social comunitária**: Da solidariedade à autonomia. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2013.

SCOTT, J. B. *et al*. "O conceito de vulnerabilidade social no âmbito da psicologia no Brasil: uma revisão sistemática da literatura". **Psicologia em Revista**, vol. 24, n. 2, 2018.

WARPECHOWSKI, M. B.; DE CONTI, L. "Adolescer em contextos de vulnerabilidade e exclusão social". **Estilos Da Clínica**, vol. 23, n. 2, 2018.

CAPÍTULO 6

Direito Antidiscriminatório e Políticas Afirmativas Raciais: A Atuação do STF na Garantia de Políticas Públicas de Cotas Raciais na Educação Universitária Pública e a Cargos Públicos em Favor da População Negra

DIREITO ANTIDISCRIMINATÓRIO E POLÍTICAS AFIRMATIVAS RACIAIS: A ATUAÇÃO DO STF NA GARANTIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COTAS RACIAIS NA EDUCAÇÃO UNIVERSITÁRIA PÚBLICA E A CARGOS PÚBLICOS EM FAVOR DA POPULAÇÃO NEGRA

Leandro Ferreira Bernardo

Na obra "*From Jim Crow to Civil Rights: The Supreme Court and the struggle for racial equality*", Michael Klarman (2004) realiza uma análise de relevantes decisões da Suprema Corte norte-americana, ao longo do tempo, sobretudo após o período da Guerra Civil ou Guerra de Secessão (1861-1865) até meados da década de 1960 - período marcado pela eclosão dos movimentos pelos direitos civis (*Civil Rights Movement*) e pela aprovação do chamado *Civil Rights Act*, documento que representou uma direta e marcante intervenção do governo federal na proteção dos direitos civis da população negra do país contra atos reconhecidos como afrontosos à constituição e à igualdade (*disfranchisement*).

Julgamentos da Suprema Corte norte-americana sobre temas como segregação em transporte público, de moradias, de escolas, direito à participação no processo eleitoral, participação em julgamentos criminais na função de jurados, são analisados pelo referido autor e contextualizados em relação ao momento histórico vivido, bem como em relação às influências externas, extrajurídicas, identificadas na adoção de decisões mais ou menos favoráveis à garantia da plenitude de direitos civis à população negra, em enfrentamento a leis e atos de autoridades locais contrárias a uma maior integração social.

Chama a atenção a conclusão do autor na referida obra no sentido de que, ao longo do período analisado, julgamentos importantes da Suprema Corte sobre a garantia dos direitos civis da população negra refletiam, em regra geral, a opinião pública sobre aqueles temas. Nas palavras do autor (KLARMAN, 2004, p. 468), ao se referir aos juízes da Suprema Corte, "os juízes são demais produto de seu tempo e lugar para lançar revoluções sociais".

Exemplifica tal conclusão o reconhecimento pela Suprema Corte norte-americana, por décadas, da legitimidade da segregação espacial, fundamentada sob o adágio "separados, mas iguais" (*separate but equal*), consagrado no julgamento do caso *Plessy vs. Ferguson,* em 1896, que permitiu a segregação em transporte público da população negra (KOPPELMAN, 1996, p. 01) e, em décadas posteriores, a eclosão de condições que permitiram o julgamento paradigmático no caso *Brown V. Board of Education,* em 1954, que reconheceu a invalidade de legislações locais e estaduais que impunham a segregação dentro de escolas públicas (KLARMAN, 2004, p. 04).

O Brasil, assim como os Estados Unidos, fundado em um sistema econômico e social alicerçado sobre um regime escravocrata, foi pródigo na adoção de medidas discriminatórias – muitas vezes de forma velada, outras vezes de forma mais explícita –, contra as minorias étnicas, como o negro e o indígena, e a postura do poder público ao longo da história teve consequências diretas sobre a opressão exercida por essas minorias.

O presente texto tem por objetivo inicial apresentar uma definição do que se entende no texto por direito discriminatório e, a partir de tal perspectiva, realizar uma análise sobre importantes políticas públicas sociais com claro intuito protetivo da dignidade da pessoa humana e em favor da garantia do princípio da equidade em favor das camadas sociais mais marginalizadas historicamente, a

partir da Constituição da República de 1988, que ampliou a gama e instrumentos de defesa dos direitos fundamentais.

Observa-se, de um lado, a existência de um texto constitucional avançado na previsão de direitos fundamentais e com claro objetivo de atingimento de maior justiça social. De outro lado, não se pode deixar de reconhecer que a sociedade brasileira é marcada por graves entraves estruturais, entre os quais podemos destacar um elevado grau de e exclusão social, uma elite concentradora de poder e renda, uma falha atuação do poder público na concretização de políticas públicas sociais mitigadoras das diferenças sociais (SOUZA, 2017).

Nesse contexto, a partir da aprovação da Constituição de 1988 - com uma previsão ampla de direitos e garantias fundamentais e a obrigação que impôs ao poder público para dar conta de tornar as condições de vida mais dignas –, as funções estatais passaram a ter maiores responsabilidades na efetivação daqueles direitos. Nessa nova conjuntura, seja em razão da omissão dos demais poderes, seja em razão de sua função precípua de intérprete do texto constitucional, o judiciário tem sido chamado, cada vez mais, a uma função garantidora dos direitos fundamentais.

Terão central atenção no presente texto as recentes políticas públicas sociais de cotas para ingresso no ensino universitário público e no serviço público em favor da população negra. Posteriormente, analisar-se-á a jurisprudência da nossa corte constitucional relacionada à garantia das referidas políticas públicas.

Parte-se aqui da premissa de que a implantação de políticas afirmativas estatais de acesso da população negra à universidade pública e a cargos públicos e a forma como o STF enfrenta os questionamentos que lhe são levados contra tais programas podem permitir compreender melhor o nível de comprometimento da estrutura estatal e da sociedade em favor de uma maior justiça social.

Serão analisadas as decisões de nossa corte constitucional em relação ao recorte proposto, sob variados enfoques, a fim de identificar o atendimento pelo judiciário de uma de suas mais relevantes funções, consistente na atuação contramajoritária na defesa dos direitos humanos (SILVA, 2017, p. 149), sobretudo em favor de minorias que foram historicamente vítimas da negativa de direitos.

BREVES APONTAMENTOS SOBRE O PROCESSO HISTÓRICO DE MARGINALIZAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

O Brasil possui mazelas sociais históricas e que persistem, ainda que sob novas vestes, de modo a comprometer a construção de uma sociedade mais próspera e mais justa em favor de todos. Nas palavras de Lilia Schwarcz (2019, p. 207) o Brasil poderia ser caracterizado como "um país de passado violento, cujo lema nunca foi a 'inclusão' dos diferentes povos, mas sobretudo a sua submissão', mesmo que ao preço do apagamento de várias culturas".

O desenvolvimento do país, desde o período colonial, se deu calcado numa relação de desigualdade social, na violência e na marginalização de imensos contingentes populacionais. A análise da formação e desenvolvimento da sociedade brasileira, especialmente a partir da utilização de aportes historiográficos, sociológicos, antropológicos, permite, em grande medida, apontar para as origens de graves problemas de violação de direitos humanos identificados na atualidade e que têm entre suas vítimas preferenciais grupos que foram vítimas da negativa dos direitos mais básicos ao longo do processo histórico.

Pode-se apontar diversos problemas centrais na construção da sociedade brasileira e que se conectam intimamente com a

persistente violação de direitos fundamentais no Brasil na contemporaneidade. Para os objetivos do presente texto, limitar-se-á a apontar aspectos relacionados ao processo de marginalização e violência sofrida a partir de um recorte étnico, pela população negra.

O longo histórico de escravização dos negros no país, que perdurou por mais de 350 anos, a substituição do regime de servidão por uma realidade de flagrante ausência de direitos, a omissão do poder estatal em viabilizar a integração do negro à sociedade ou criação de medidas compensatórias em favor daquela relevante parcela da população garantiram, na prática, a manutenção do processo de marginalização daquele grupo social e a submissão a todo tipo de violência estatal e social (SCHWARCZ; STARLING, 2018, p. 14 e 64; GOMES, 2019, p. 258).

Nesse sentido, acerca da ausência de melhorias na vida da população negra, mesmo após o fim da era escravista, apontam Lilia Schwarcz e Heloísa Sterling (2018):

> [...] passada a euforia dos primeiros momentos da Lei Áurea, de 1888, foram ficando claras as falácias e incompletudes da medida. Se ela significou um ponto final no sistema escravocrata, não priorizou uma política social de inclusão desses grupos, os quais tinham poucas chances de competir em igualdade de condições com demais trabalhadores, sobretudo brancos, nacionais ou imigrantes (SCHWARCZ; STERLING, 2018, p. 312).

A população formada por negros (pretos e pardos) representava a maioria das pessoas no país, no século XIX (CUNHA, 2012, p. 35), e continua a representar o maior contingente populacional na atualidade (IBGE, 2021). Como consequência, a marginalização da população negra significou e significa o descaso

com um contingente considerável da sociedade e mantém presente a estrutura social que aponta o Brasil como um dos mais desiguais países do planeta (SOUZA, 2017).

Os graves problemas de violações de direitos humanos, bem como a ineficiência estatal e da sociedade na proteção dos direitos mais essenciais a esta população, contribuem, em grande medida, para a perpetuação da desigualdade e da segregação social do negro. Mais do que isso, contribuem como importantes causas para os altos níveis de violência social constatados no país (ANISTIA INTERNACIONAL, 2018, p. 29; SCHWARCZ; STARLING, 2018, p. 14).

Nesse aspecto, ressalte-se que o Brasil apresenta níveis elevados de vítimas por mortes violentas, e nessa realidade, a população negra é a mais atingida. De acordo com dados Atlas da Violência, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021, p. 49), desde os anos 1980, quando as taxas de homicídio começaram a crescer no país, tem-se constatado um relevante aumento das mortes entre pessoas da população negra, sobretudo sobre sua parcela mais jovem.

De acordo ainda com o referido relatório, em 2019 os negros representavam 77% das vítimas de homicídios, em uma taxa de 29,2 por 100 mil habitantes, ao passo que entre os não negros (amarelos, brancos e indígenas), referida taxa seria de 11,2 para cada 100 mil. Isso significaria que, no referido período, "a chance de um negro ser assassinado é 2,6 vezes superior àquela de uma pessoa não negra" (FBSP, 2021, p. 05).

Acerca do processo de incremento da violência social a que está sujeita a população negra, merece ser destacada a atuação estatal repressiva sobre e seus efeitos deletérios para o processo de marginalização social. Historicamente, o sistema criminal brasileiro representou importante instrumento de repressão sobre a população

negra. Cite-se, por exemplo, a criação de figuras típicas de ilícitos penais como a "vadiagem", "mendicância", existentes no Código Criminal do Império (arts. 295 e 296, respectivamente), e que tiveram sua correspondência mesmo sob a égide da atual legislação penal. Tais ilícitos penais tinham o claro intuito de reprimir o negro escravizado e seus descendentes.

A respeito ainda da criminalização da população negra, merece destaque, a política de combate às drogas adotada no país, com forte enfoque na repressão e na punição, e impregnada, historicamente, com um indiscutível componente racista (DORIA, 1958). Tem sido constatado um relevante aumento do número de crimes violentos, encarceramentos - de acordo com o relatório do Departamento Penitenciário Nacional, cerca de 28% das prisões do Brasil decorrem de crimes ligados ao tráfico de drogas (MJSP, p. 33, 2020) –, sem que se obtenha, como resultado, uma redução dos índices de uso e comercialização de substâncias entorpecentes, recuperação de usuários. Pelo contrário, a política de combate às drogas tem representado, no Brasil e no mundo, um grande fracasso (MIRON, 2012; HARI, 2019; BOURGOIS, 2019, p. 391).

Esse sistema punitivo brasileiro é responsável também por um processo de encarceramento em massa. De acordo com dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2021, p. 192) em 2020 existiam cerca de 753.966 pessoas encarceradas no nosso sistema prisional. De outro lado, de acordo com o relatório publicado pelo Departamento Penitenciário em 2018, 66% da população carcerária é formada por pessoas pretas e pardas, e no sistema penitenciário federal tal índice chega a 73%.

Parece cada vez mais improvável que o sistema repressor estatal seja capaz de realizar uma efetiva segregação espacial e controle das classes marginalizadas e que as suas mazelas possam ser ocultadas da face do corpo social integrado (BAUMAN, 1998, p. 14).

A busca de uma ordem que permitisse compartimentar a sociedade em mundos homogêneos se mostrou, ao longo dos últimos séculos, incapaz de concretização. A tentativa de se implantar, nas palavras de Bauman, uma "pureza" no mundo, a partir da simplista escolha entre assimilar ou excluir o elemento "estranho" se mostra cada vez mais inviável diante da constatação da pluralidade e diversidade de formas de vida e de organização (BAUMAN, 1998, p. 14). Tal constatação ganha especial veracidade em uma sociedade como a brasileira, formada por relevantes contingentes de minorias alijadas historicamente do acesso a direitos.

Fica cada vez mais evidenciado que a redução das mazelas sociais não poderá advir como consequência de uma ação estatal fundada, sobretudo, em repressão e segregação, mas do acolhimento social, da atuação do Estado, em especial por meio de políticas públicas voltadas a garantir o desenvolvimento desses grupos mais fragilizados e o respeito às suas diferenças.

Sob essa perspectiva, a redução da violência e o atingimento de uma maior pacificação social impõem medidas como a implantação de políticas públicas emancipatórias e de inclusão social[3], em vez da criminalização da pobreza e da população negra (ADORNO; PASINATO, 2010, p. 56).

As constatações acima trazidas expõem a fragilidade do mito da chamada "democracia racial brasileira", mito esse que, nas palavras de Florestan Fernandes (2007, p. 28), acaba por "esconder ou 'para enfeitar a realidade", sem qualquer base verificável na prática. Mais que isso, referida tese dificulta a abordagem e resolução desse grave problema social pelo Estado e sociedade.

[3] A Lei de Execução Penal, Lei 7.210, de 11 de julho de 1984, prevê em seu art. 1º como um dos objetivos da execução da pena o de "proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e internado".

Por outro lado, relevante destacar que o processo de construção, sobretudo a partir da segunda metade do século passado, de um sistema de proteção aos direitos humanos na busca da defesa da dignidade dos indivíduos e de grupos vulneráveis tem representado uma relevante barreira contra abusos (EBERHARD, 2002, p. 492), em que pese a persistência de posturas e articulações reacionárias a tais conquistas, por setores da elite política e econômica da sociedade (FAORO, 2008, p. 830).

A sociedade brasileira – caracterizada por ampla desigualdade e dominada por uma elite pouco comprometida com a redução da marginalização de grandes contingentes sociais –, tem legitimado, em muitas ocasiões, a legitimação da violação de direitos humanos daquelas classes marginalizadas a partir de discursos que apontam para a necessidade de submeter ou condicionar os direitos humanos a valores outros, como o da busca de desenvolvimento econômico, a defesa de um liberalismo pautado por uma suposta meritocracia (DAMATTA, 2010**,** p. 82).

Diante de tal cenário, em que pesem alguns avanços, assiste-se a uma situação de persistência ou agravamento de diversos problemas no caminho de uma mais ampla proteção dos direitos humanos no Brasil. Nesse contexto, seja pela inação ou por atuação direta, o Estado contribui de forma decisiva para esse estado de coisas e o poder judiciário possui papel central, seja como legitimador de práticas discriminatórias ou, pelo contrário, como garantidor de um direito antidiscriminatório na realidade posta.

DIREITO ANTIDISCRIMINATÓRIO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO AO ENSINO PÚBLICO E INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO

Diante da realidade exposta no tópico anterior, de um processo centenário de exclusão e negativa de direitos à população

negra, é evidente que a simples previsão doravante de direitos e garantias em seu favor é insuficiente para minimizar as desigualdades sociais criadas, nem mesmo para promover um desenvolvimento digno na sociedade.

Nesse contexto, a efetivação de um mais explícito sistema antidiscriminatório, por parte do Estado, apresenta-se como fundamental, por meio da criação de leis, implantação de programas e adequação da atuação jurisdicional sob a referida perspectiva.

Direito antidiscriminatório

Inicialmente, relevante esclarecer, ainda que brevemente, a definição que se utiliza no presente trabalho de direito antidiscriminatório, eis que se trata de uma abordagem em relação à qual se identificam efetivas contribuições da ciência jurídica. Concorda-se com Adilson Moreira (2020), para quem:

> O chamado *Direito Antidiscriminatório* designa uma área que tem por objetivo principal regular e operacionalizar o sistema protetivo presente no sistema jurídico de uma nação. Ele contém normas dirigidas à generalidade das pessoas, mas principalmente normas destinadas à inclusão de grupos vulneráveis. Estamos diante de normas jurídicas que pretendem proteger indivíduos pertencentes a certos segmentos sociais que enfrentam uma história social de discriminação (MOREIRA, 2020, p. 40).

A existência desse direito antidiscriminatório, com o reconhecimento da necessidade de adoção de medidas direcionadas

particularmente a determinados grupos ou indivíduos, ou seja, ao criar, em determinadas circunstâncias, uma discriminação positiva não traz qualquer paradoxo ou incompatibilidade interna ao direito (DWORKIN, 2002, p. 349). De acordo com Koppelman (1996, p. 09), o direito antidiscriminatório tem por objetivo central combater o "status social estigmatizado e a concomitante falta de respeito", uma vez que seriam essas as fontes do mal que "contamina e torna injustos os resultados da tomada de decisão pública e privada".

Assim, o direito antidiscriminatório impõe a compreensão dos processos histórico-sociais de constituição da desigualdade como condição necessária para a construção de um sistema de proteção mais adequado para o desenvolvimento de uma maior justiça social. Tratar-se-ia, nas palavras de Adilson Moreira (2020, p. 13), de um "campo que opera de acordo com princípios e lógicas específicas e que tem objetivos particulares".

Ademais, a constante busca pelo atingimento de um mais alto nível de justiça social impõe ao direito antidiscriminatório um processo constante de rearranjo, sempre em conexão com a realidade, também mutável (MOREIRA, 2020, 57). Nesse sentido, políticas que foram essenciais em determinado momento ou entendimento do judiciário em algum sentido podem perder sua relevância, quando atingido o seu êxito inicialmente planejado da finalidade almejada.

Especificamente em relação às questões relacionadas ao racismo e à marginalização social imposta à população negra no Brasil ao longo do processo de construção da sociedade brasileira, as políticas estatais de inclusão, de discriminação positiva, como a adoção de cotas para ingresso no ensino universitário público e no serviço público, possuem inestimável relevância.

Além de contribuir com a redução da desproporcionalidade histórica entre negros e não negros nesses espaços públicos, tais

políticas concorrem para mudanças de paradigmas de grande impacto no corpo social, que Koppelman (1996, p. 7) aponta como "padrões de expressão cultural e pensamento inconsciente". Assim, de acordo com essa perspectiva, espaços que, tradicionalmente, foram ocupados quase que exclusivamente por beneficiários de privilégios, passam a dividir espaços com populações geralmente invisibilizadas ou estigmatizadas, como incapazes, não portadoras de méritos. Nesse contexto, contribui-se para a extinção de crenças infundadas de distinções de capacidades a partir de critérios raciais (BERGER; LUCKMANN, 2014, p. 92).

Acima de tudo, mais do que compatível com o princípio da igualdade, o direito antidiscriminatório, na busca por uma maior justiça social e a partir da consideração dos processos discriminatórios histórico-sociais, apresenta-se como verdadeiro garantidor daquele princípio (DWORKIN, 2002, p. 357).

O sistema antidiscriminatório reconhece ao poder público um papel central no projeto de transformação social. Sobretudo no país, a partir do regime instaurado pela Constituição de 1988, com a ampliação dos direitos fundamentais e dos instrumentos criados para lhes dar garantia, a vocação transformadora do Estado é inequívoca (MOREIRA, 2020, p. 93).

Importante destacar que no plano normativo, o texto constitucional está repleto de dispositivos garantidores do preceito antidiscriminatório. Nesse sentido, prevê em seu art. 1º como fundamento da República Federativa do Brasil a dignidade da pessoa humana (inc. III). Ademais, em seu art. 3º, apresenta como objetivo fundamental da República Federativa, dentre outros, a construção de uma sociedade justa (inc. I), erradicação da marginalização e redução das desigualdades sociais (inc. III), promoção do bem de todos, sem preconceitos ou forma de discriminação (inc. IV).

Assim, é possível dizer que o direito antidiscriminatório e suas diretrizes estão albergados pelo texto constitucional. De forma mais específica em relação ao combate à discriminação racial, o texto constitucional também é explícito, ao declarar como objetivo da república a promoção do bem de todos, sem preconceito de raça (Art. 3º, IV), o repúdio do racismo (art. 4º, VIII, 5º, XLII). O Brasil é, também, signatário de importantes tratados e convenções internacionais – cite-se, p. ex. a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial, aprovado pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 23, de 21 de junho de 1967, e promulgada em 08.12.1969, pelo Decreto 65.810 –, e possui relevantes leis internas em favor de uma maior equidade a partir de um recorte racial, como o estatuto da Igualdade Racial, a Lei 12.288, de 2010.

No direito pátrio, a doutrina de Celso Antonio Bandeira de Mello acerca do princípio da equidade parece se aproximar da lógica de um direito antidiscriminatório. O autor (MELLO, 1999, p. 41) apresenta quatro condições para que a discriminação legal não fira o princípio da isonomia:

> a) que a desequiparação não atinja de modo atual e absoluto, um só indivíduo;
>
> b) que as situações ou pessoas desequiparadas pela regra de direito sejam efetivamente distintas entre si, vale dizer, possuam características, traços, **nelas residentes**, diferençados;
>
> c) que exista, em abstrato, uma correlação lógica entre os fatores diferenciais existentes e a distinção de regime jurídico em função deles, estabelecida pela norma jurídica;
>
> d) que, **in concreto,** o vínculo de correlação supra-referido seja pertinente em função dos interesses constitucionalmente protegidos, isto é, resulte em

> diferenciação de tratamento jurídico fundada em razão valiosa — ao lume do texto constitucional — para o bem público.

É possível observar, como apontado, a partir das últimas décadas, um considerável avanço no sentido de se reconhecer a legitimidade de criação de instrumentos que viabilizem a consolidação de um direito antidiscriminatório, como ferramenta imprescindível para a construção de uma sociedade mais próxima da garantia da equidade.

Políticas de cotas para ingresso no ensino superior no Brasil

Aponta Koppelman (1996, p. 57), ao tratar do julgamento da Suprema Corte dos Estados Unidos que reconheceu a invalidade do sistema de segregação racial na educação:

> [...] em *Brown v. Board of Education*, o presidente da Suprema Corte Warren escreveu que a segregação de estudantes negros é inadmissível porque 'gera um sentimento de inferioridade quanto ao seu status na comunidade que pode afetar seus corações e mentes de uma forma improvável para ser desfeita'.

Na realidade brasileira é possível constatar que a existência histórica de barreiras ao acesso da população negra ao ensino de qualidade, sobretudo no sistema público universitário, concorreu para manter e aprofundar o processo de marginalização existente e, também, para a construção de falsos discursos que buscavam inferiorizar a aquela população atingida.

Apenas para melhor contextualizar e compreender a trágica realidade educacional da população negra, observe-se que na década de 1960, cerca de 95% daqueles que haviam concluído ensino superior eram brancos (SILVA, 2020). Observe-se, também, que apenas dois em cada cem jovens negros de 18 a 24 anos frequentavam ensino superior em 1995, enquanto nove em cada cem brancos o faziam no mesmo período (SILVA, 2020).

A criação de políticas voltadas a reduzir as disparidades de acesso ao ensino possui especial relevância para a transformação social e diminuição das desigualdades sociais. Nesse contexto, no início dos anos 2000 algumas universidades públicas passaram a aprovar políticas de cotas para ingresso de estudantes negros. Pioneira na prática foi da Universidade estadual do Rio de Janeiro, por meio da lei estadual 3524/2000.

Em 2012 foi aprovada a lei de cotas na educação federal, Lei 12.711, de 29 de agosto de 2012, que prevê, em seu art. 1º, a reserva de, no mínimo, 50% das vagas nos cursos de graduação, por curso e turno, das instituições federais de ensino, aos estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Prevê, ainda, a referida legislação (art. 3º) que as vagas reservadas às cotas devem ser disponibilizadas às populações pretas e pardas em percentual proporcional à sua representatividade na unidade da federação onde está instalada a instituição de ensino.

Prova do impacto da referida legislação em tão pouco tempo desde sua criação é a constatação de que nos institutos federais de ensino a quantidade de alunos autodeclarados negros (pretos e pardos) aumentou de 34,2% em 2003 para 51,2% em 2018, de acordo com pesquisa realizada pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES (2019). Assim, o sistema público federal de ensino superior passou

a atender, pela primeira vez, uma maioria absoluta formada por estudantes negros (ANDIFES, 2019, p. 210).

O movimento de ampliação de vagas a negros também tem ocorrido em instituições estaduais e municipais de ensino superior. A Universidade de São Paulo, uma das maiores e mais relevantes instituições de ensino público universitário, somente passou a contemplar sistema de cotas raciais para ingresso em 2018 (IREE, 2020).

A mudança de paradigma das políticas públicas em favor de uma lógica antidiscriminatória mais evidente, com uma maior inclusão social e de acesso a serviços públicos, torna justificável a esperança em relevantes mudanças sociais em favor da população negra e uma potencialização do exercício da cidadania nas próximas décadas.

Cotas raciais no serviço público

O servidor público exerce relevante função e sua atuação é fundamental na prestação do serviço público à população, em geral. De outra parte, importante observar que em países em desenvolvimento, como o Brasil, com grandes déficits de ocupação e de baixos níveis salariais da atividade econômica pelo setor privado, o serviço público possui grande relevância na geração de trabalho e renda. De acordo com relatório do IPEA (2021), entre 1986 e 2019, o Brasil apresentou uma taxa que varia entre 15,1% e 19,5% de vínculos de trabalho no setor público, considerado o total de vínculos laborais no país.

A ocupação dos cargos públicos no país sob uma perspectiva racial se dá de modo desequilibrada em desfavor da população negra. De acordo com Tatiana Dias Silva (2021):

> Embora sejam negros 45,3% dos funcionários públicos e militares, sua participação não é equilibrada entre as esferas de poder. São negros 48,6% dos funcionários públicos municipais; no nível federal, a participação se reduz para 40,3% (PNAD, 2012). A desigualdade é ainda mais expressiva na ocupação dos cargos. Por exemplo, segundo dados do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), do governo federal, são negros apenas 6% dos diplomatas e 12% dos auditores da Receita Federal, alguns dos cargos de maior remuneração do poder executivo federal (SILVA; SILVA, 2014).

A desproporção na ocupação pela população negra de postos no serviço público, sobretudo nas funções mais relevantes, traz como efeito negativo decorrente de sua baixa representatividade a dificuldade de participação daqueles grupos nos espaços decisórios da máquina pública, e de poder influenciar a definição e implantação de políticas públicas com potencial impacto para as vidas de toda coletividade.

Nos últimos anos, na esteira da criação de cotas no ensino superior público, foram aprovadas importantes leis para criação de cotas raciais para ingresso no serviço público brasileiro. Destaca-se, nesse contexto, a Lei 12.990, de 9 de junho de 2014, que reserva 20% de vagas para candidatos negros em concurso públicos da administração pública federal. Embora a referida legislação crie um sistema de cotas de vagas em proporção inferior àquela representativa da população negra no Brasil (cerca de 55%), trata-se de relevante medida, sobretudo quando se constata a dificuldade de acesso da população negra aos cargos mais altos ou de maior remuneração dentro da estrutura da administração pública.

Na esteira da referida legislação, foi criado no âmbito do Conselho Nacional de Justiça a Resolução 203, de 23 de junho de 2015, que impõe a reserva de vagas em percentual mínimo de 20% à população negra para cargos nos órgãos do poder judiciário, inclusive de magistratura. Os dados constantes no Censo do Poder Judiciário realizado pelo CNJ (2014, p. 42) apontam que até o ano 2013 a quantidade de magistrados negros chegava a cerca de 15,6% do total. De acordo com o relatório (CNJ, 2014, p. 119), entre os servidores, no mesmo período, os negros somavam 29,1% do total.

Em 2021, o CNJ lançou o estudo "Pesquisa sobre negros e negras no poder judiciário" que traz dados muito relevantes, como o de que o percentual geral de magistrados negros na atualidade é de 12,8% e que entre os servidores tal percentual é de 30% (CNJ, 2021, p. 58). De acordo com o estudo, constatou-se um significativo aumento de novos magistrados negros ingressantes na carreira entre 2019 e 2020 – 21% -, quando comparado com o período anterior a 2013 – antes da Resolução 203/2015, quando o índice era de 12%. Contudo, de acordo com as projeções do estudo (CNJ, 2021, p. 103), somente por volta do ano 2059 será atingido o percentual de 20% de pessoas negras na magistratura (percentual tratado no relatório como "equivalência).

Destacam-se do relatório constatações impactantes, como a de que a justiça federal possui o menor índice de magistradas e magistrados negros, com cerca de 2,6% no seu total e de que tribunais de justiça que servem uma grande população, como os de São Paulo, Rio Grande do Sul e Pernambuco possuem, respectivamente, percentual de 2,4, 1,9 e 0,5 magistrados e magistradas negros (CNJ, 2021, p. 59).

O Conselho Nacional do Ministério Público também estabeleceu, em 2017, programa de instituição de cotas para os concursos públicos de ingresso em suas carreiras, por meio da

Resolução 170, de 13 de junho de 2017, com a reserva de 20% do total de vagas para a população negra.

Estados e municípios espalhados pelo país, na mesma linha, criaram leis para garantir cotas étnicas em favor da população negra, no intuito de promover a redução da desigualdade em casa nível da estrutura do Estado.

Obviamente, é insuficiente que as políticas públicas se limitem à criação de ações afirmativas para ingresso em universidades públicas e no serviço público. Entretanto, trata-se de relevante estratégia antidiscriminatória.

DIREITO ANTIDISCRIMINATÓRIO E GARANTIA PELO STF DAS POLÍTICAS DE COTAS PARA ACESSO AO ENSINO UNIVERSITÁRIO PÚBLICO E INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO

A adoção de uma perspectiva antidiscriminatória do direito ainda se encontra em processo de construção, em compasso com o desenvolvimento do constitucionalismo contemporâneo (DALLARI, 2013, p. 355) e de uma lógica de defesa dos direitos humanos no mundo (MOREIRA, 2020, p. 13). Fatores como a crença em uma suposta neutralidade do direito, ausência de compreensão pelos operadores do direito das relações sociais e históricas, o culto a valores preconceituosos e reacionários são exemplos de fatores que dificultam seu desenvolvimento (MOREIRA, 2020*,* p. 15).

Contudo, como apontado anteriormente, no Brasil a Constituição da República de 1988 alberga em seu texto importantes vetores de reconhecimento da lógica antidiscriminatória. Dessa forma, ante o caráter de supremacia do texto constitucional no

ordenamento jurídico brasileiro, que tem como consequência a imposição do reconhecimento de primazia da Constituição sobre as demais normas do sistema e a vinculação de todos os poderes constituídos ao seu comando resta inescapável o avanço na busca da efetivação de uma maior justiça social (BITTAR, 2018, p. 84).

Na busca da preservação da efetiva supremacia da Constituição no ordenamento, todas as funções estatais possuem relevância e devem agir para a garantia do projeto antidiscriminatório. Em seu mister, ante a função de garantidor do texto constitucional, detém especial relevo o judiciário, e, em especial, o Supremo Tribunal Federal (MOREIRA, 2020*,* p. 62; KOPPELMAN, 1996*,* p. 11).

Dessa forma, a fim de compreender a absorção da lógica do direito antidiscriminatório no direito brasileiro e o grau de comprometimento pelos seus agentes com a transformação social, imprescindível a análise concreta de casos em que políticas de discriminação positiva em relação aos temas propostos – cotas raciais na educação universitária pública e em concursos públicos – em favor de grupos marginalizados são postas à prova perante a corte constitucional (MOREIRA, 2020, p. 64).

Ante os recentes avanços das políticas públicas sob uma inspiração antidiscriminatória, com a criação de leis e ações concretas por parte da administração pública, passa-se a analisar como o Supremo Tribunal Federal vem atuando quando instado a decidir sobre questões ligadas à temática, a fim de se buscar identificar se a jurisprudência mais recente da corte constitucional vem garantindo aos direitos fundamentais previstos na Constituição uma efetividade plena ou se a corte tem restringido o alcance do texto constitucional.

Relevantes precedentes do STF acerca da legitimidade do sistema de cotas raciais em matéria de ensino e concurso público

No presente momento passa-se a expor importantes julgados recentes em que o STF analisou a constitucionalidade de políticas discriminatórias em programas de acesso ao ensino e concurso públicos, sobretudo quando a discussão envolvia políticas com enfoque na redução de desigualdades raciais.

Assim, serão analisados, sobretudo, julgamentos paradigmáticos (*leading cases*) em sede de controle concentrado, como ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs), ações declaratórias de constitucionalidade (ADCs), argüições de descumprimento de preceito fundamental (ADPFs) ou em controle difuso (em especial em sede de recurso extraordinário). Para os objetivos traçados, realizou-se, também, uma análise exaustiva das teses de repercussão geral aprovadas pela corte nos recursos extraordinários julgados, ao longo dos últimos anos até à presente data[4].

a) Direito antidiscriminatório e garantia pelo STF das políticas de cotas de ingresso no ensino universitário público

O Supremo Tribunal Federal se deparou, ao longo dos últimos anos, com questionamentos ao sistema de políticas de cotas raciais e de outras modalidades de políticas inclusivas no sistema

[4] Lembre-se que o requisito da demonstração de repercussão geral foi incluído como condição para admissibilidade nos recursos especiais a partir de inclusão do § 3º no art. 102 da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 2004. A legislação processual (art. 1.029 do CPC) e o regimento do STF detalham o procedimento para fixação de teses.

público de educação universitária. O Partido Democratas – DEM ajuizou em 2009 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 186, que buscava invalidar política inclusiva criada pela Universidade de Brasília e que instituía o sistema de reserva de vagas com base em critério étnico-racial (20% de cotas étnico-raciais) no processo de seleção para ingresso de estudantes. O julgamento da referida ADPF, em abril de 2012, admitiu, de modo unânime, a constitucionalidade do critério racial como válido para o sistema de cotas na UnB[5].

Foi objeto de questionamento no STF, no Recurso Extraordinário 597.285, o sistema de cotas criado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que destinava 30% das vagas a candidatos egressos de escolas públicas, com subcotas para negros. Em acórdão publicado em maio de 2012, o STF reconheceu a constitucionalidade daquele sistema[6].

Ao final do julgamento do citado Recurso Extraordinário, o STF fixou tese de repercussão geral sob o número 203 no seguinte sentido: "É constitucional o uso de ações afirmativas, tal como a utilização do sistema de reserva de vagas ("cotas") por critério étnico-racial, na seleção para ingresso no ensino superior público".

Os delineamentos dados aos referidos casos pelo STF foram importantes para a expansão de programas mais amplos, após reconhecer a legitimidade das políticas de cotas em favor de grupos historicamente discriminados. Tais julgamentos tiveram especial relevância para minimizar os questionamentos judiciais à Lei 12.711, de 29 de agosto de 2012 e, consequentemente, para garantir a efetivação da política pública antidiscriminatória, com a expansão

[5] STF, ADPF 186, Relator(a): Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 26 de abril de 2012.

[6] STF, RE 597285, Relator(a): Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 09 de maio de 2012.

do ingresso de estudantes negros nas universidades públicas federais, e para viabilizar a sua expansão em instituições de outras esferas do estado.

Mais recentemente, foi proposta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 698, pelo Partido Socialista Brasileiro, a fim de questionar Portaria Normativa do Ministério da Educação, sob o número 545, de 18 de junho de 2020, que, por sua vez, revogava portaria anteriormente existente - Portaria Normativa MEC nº 13, de 11 de maio de 2016 -, que regulamentava a aplicação de ações afirmativas para inclusão de negros, indígenas e pessoas com deficiência nos programas de pós-graduação nas instituições federais de ensino superior[7].

Em que pese tenha sido revogada a referida Portaria 545 pelo MEC e reconhecida a perda de objeto da ADPF, com prejuízo à análise do mérito da demanda, digno de nota que o relator da ação no STF, Ministro Gilmar Mendes, em sua decisão, reiterou a legitimidade das políticas de cotas e reconheceu que sua eliminação pela revogada portaria representaria verdadeiro retrocesso na promoção da igualdade no acesso à educação. Reconheceu, ainda, que a criação de obstáculos de acesso a programas de pós-graduação à população negra traria como reflexo direto a criação de dificuldades na ocupação de melhores postos de trabalho, em contribuição com a manutenção do racismo estrutural[8].

[7] STF, ADPF 698, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 24 de junho de 2020.

[8] Cite-se como exemplo, as restrições criadas pelo Decreto nº 9.727, de 2019, para a ocupação de cargos comissionados e de chefia na administração pública federal: "Ocupação de DAS e FCPE de níveis 2 e 3 Art. 3º Além do disposto no art. 2º, os ocupantes de DAS ou de FCPE de níveis 2 e 3 atenderão, no mínimo, a um dos seguintes critérios específicos: [...] III - possuir título de especialista, mestre ou doutor em área correlata às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições do cargo ou da função; [...] Ocupação de DAS e FCPE de nível 4 Art. 4º Além do disposto no art. 2º, os ocupantes de

b) Constitucionalidade da legislação que reserva vagas para negros em concursos públicos

Em 2017 o STF julgou a Ação Declaratória de Constitucionalidade 41, que buscava o reconhecimento pela corte constitucional da constitucionalidade da Lei 12.990, de 2014, e que impunha a reserva de vagas em concurso público a pessoas negras no percentual de 20%. A ação foi movida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil após surgimento de decisões contraditórias e muitas vezes no sentido de negar validade à referida legislação pelo país.

Para comprovar a controvérsia jurídica sobre o tema, a OAB apresentou julgados como os seguintes: i) Acórdão proferido pela Terceira Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, em **09/06/2009, e que declarava, antes do surgimento da Lei 12990/2014**, a inconstitucionalidade do art. 5º, **caput** e parágrafo único, da Lei Complementar no 32/04 do Município de Criciúma/SC, que previa a reserva de vagas para candidatos negros[9]; ii) Sentença proferida pelo juiz da 8a Vara do Trabalho de João Pessoa do Tribunal Regional do Trabalho da 13a Região, em 2016,

DAS ou de FCPE de nível 4 atenderão, no mínimo, a um dos seguintes critérios específicos: [...] III - possuir título de especialista, mestre ou doutor em área correlata às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições do cargo ou da função. Ocupação de DAS e FCPE de níveis 5 e 6 Art. 5º Além do disposto no art. 2º, os ocupantes de DAS e FCPE de níveis 5 e 6 atenderão, no mínimo, a um dos seguintes critérios específicos: [...] III - possuir título de mestre ou doutor em área correlata às áreas de atuação do órgão ou da entidade ou em áreas relacionadas às atribuições do cargo ou da função".

9 TJ-SC – MS: 216457 SC 2005.021645-7, Relator: Luiz Cézar Medeiros, Data de Julgamento: 09/06/2009, Terceira Câmara de Direito Público, Data de Publicação: Apelação Cível em Mandado de Segurança, de Criciúma)

e que declarou incidental e expressamente a inconstitucionalidade da Lei no 12.990/14[10].

Buscou demonstrar a OAB que a discussão sobre sistema de cotas perante os tribunais já era um tema controverso antes da lei federal e que demandaria um claro direcionamento por parte do STF, a fim de se evitar uma situação de constante insegurança jurídica.

A ADC, relatada pelo Ministro Luis Roberto Barroso, restou julgada procedente, por unanimidade, para fim de reconhecer a constitucionalidade da lei federal em debate, com a aprovação da seguinte tese:

> É constitucional a reserva de 20% das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública direta e indireta. É legítima a utilização, além da autodeclaração, de critérios subsidiários de heteroidentificação, desde que respeitada a dignidade da pessoa humana e garantidos o contraditório e a ampla defesa[11].

Digno de nota que o julgado adentrou em importantes questões atinentes ao direito antidiscriminatório, como a necessidade de identificação do princípio da isonomia ou equidade a partir de uma análise histórico-social da população negra do país. Nesse julgamento paradigmático o STF, mais uma vez, ao reconhecer a legitimidade da política antidiscriminatória em questão, possibilitou

10 8a Vara do Trabalho de João Pessoa/TRT13 - RTOrd 0131622-23.2015.5.13.0025, data da decisão em 18 de Janeiro de 2016.

11 STF, ADC 41, Relator(a): Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 08 de junho de 2017.

a expansão de projetos semelhantes nas diversas unidades da federação e nas diversas funções estatais.

DA ATUAÇÃO DO STF NA INVALIDAÇÃO DE OUTRAS RESTRIÇÕES DISCRIMINATÓRIAS INJUSTIFICÁVEIS NO ACESSO A VAGAS EM CONCURSOS PÚBLICOS

Além do debate e pronunciamento do STF sobre a constitucionalidade de legislações claramente antidiscriminatórias por motivos raciais, importante observar a existência de recentes julgados em que o STF tem afastado restrições discriminatórias e respaldado com ressalvas outras limitações criadas subjetivamente pela administração pública, sem a passagem pelo filtro antidiscriminatório. Algumas dessas restrições, embora muitas vezes não tenham por finalidade criar embaraços ao acesso a cargos públicos ou ao ensino público universitário por discriminações puramente raciais, na prática, concorrem para o atingimento desse resultado, ainda que de forma reflexa.

Inconstitucionalidade de edital que restringe participação em concurso público pelo fato de o candidato responder a inquérito ou ação penal

Censos sobre a população carcerária no Brasil apontam para a grande e desproporcional presença da população negra nos presídios. Enquanto a população negra representa cerca de 55% do total da sociedade, dentro das penitenciárias tal percentual aumenta para cerca de 66%, de acordo com dados do Departamento Penitenciário (MJSP, 2021).

Tais índices somente reforçam a constatação de existência, no país, de uma criminalização da população negra, sobretudo quando se trata de crimes relacionados ao tráfico de drogas, como demonstra pesquisa realizada pesquisa realizada pela Agência Pública (DOMENICI; BARCELOS, 2019), a partir de uma análise dos processos criminais de sentenças proferidas em 2017 no estado de São Paulo, nos crimes ligados a tráfico de drogas, e que constata, dentre outras coisas, que a população negra é condenada em proporção muito maior que população branca (na pesquisa, verificou-se que foram condenados 2.043 negros contra 1097 brancos), que aquela é processada com menores quantidades de drogas, e são mais comumente condenadas exclusivamente com base no depoimento de policiais.

Com base no reconhecimento do caráter discriminatório de previsão de cláusulas em editais de concursos que restringiam a participação de candidatos pelo simples fato de responderem a inquérito ou ação penal, o STF, no julgamento do Recurso Extraordinário RE 560.900, alterou recentemente o seu entendimento, para fim de reconhecer a inconstitucionalidade de clausulas como tais, por flagrante violação ao princípio constitucional da presunção de inocência, previsto no art. 5º, LVII, da Constituição Federal[12].

No referido julgamento restou firmada tese de repercussão geral sob o número 22, no seguinte sentido: “Sem previsão constitucionalmente adequada e instituída por lei, não é legítima a cláusula de edital de concurso público que restrinja a participação de candidato pelo simples fato de responder a inquérito ou ação penal”.

Importante destacar que o referido julgado paradigmático previu possibilidades de exclusão do candidato, p. ex., em casos

[12] STF, RE 560900, Relator: Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 06 de fevereiro de 2020.

como condenação criminal por órgão colegiado, ainda que sem o trânsito em julgado e possibilitou à legislação impor outras formas de exclusão de concursos para provimento de determinados cargos, em razão da relevância de sua função.

De todo modo, o entendimento firmado na tese de repercussão geral representa, indiretamente, grande potencial de inibição de práticas discriminatórias por motivos raciais.

Inconstitucionalidade de estabelecimento de limite de idade para inscrição em concurso quando inexistente justificativa

O STF vem reconhecendo como regra geral a inconstitucionalidade de limitantes de idade para inscrição em concurso público. Excepciona-se tais limitações quando justificadas pela natureza da atribuição do cargo. Tal entendimento restou referendado em 2013 em tese de Repercussão Geral sob o número 646 da seguinte forma: "O estabelecimento de limite de idade para inscrição em concurso público apenas é legítimo quando justificado pela natureza das atribuições do cargo a ser preenchido".

Parece alinhada ao direito antidiscriminatório a postura do STF na fixação da tese. De fato, limitação etária pode representar, na prática, restrições que ferem a equidade e que tendem a favorecer candidatos que tiveram melhores condições de preparação em um período menor, ou seja, pessoas com condições socioeconômicas mais privilegiadas. Consequentemente, tendem a prejudicar populações mais pobres, que enfrentam maiores dificuldades e levam mais tempo para finalizar seus estudos.

Inconstitucionalidade de edital de concurso restritivo a pessoas com tatuagem

As restrições para acesso a cargos públicos pelo uso de tatuagens foram prática recorrente por muito tempo pela administração pública e aceita pelo judiciário, mas passou a ser vedada, como regra geral, pelo STF, que entendeu que a limitação por meros fundamentos estéticos se apresenta inconstitucional[13], pelo ferimento a garantias fundamentais, como o princípio da igualdade, da dignidade da pessoa humana e da liberdade de expressão.

De forma excepcional, como referido no *leading case* sobre a matéria, o Recurso Extraordinário 898.450, entendeu-se possível a criação de lei restritiva a acesso de candidato portador de tatuagem quando os valores ali estampados representarem, por si, a prática de ilícito.

No julgamento do referido Recurso Extraordinário 898.450 foi firmada tese de repercussão geral sob o número 838, assim definida: "Editais de concurso público não podem estabelecer restrição a pessoas com tatuagem, salvo situações excepcionais em razão de conteúdo que viole valores constitucionais".

Em mais um tema importante, o STF reafirmou a necessidade de se afastar restrições injustificadas para acesso ao serviço público e fortaleceu a aplicação de um direito antidiscriminatório.

Candidata grávida e remarcação de exames de aptidão física

A Constituição da República garante à família especial proteção do Estado (art. 226) e eleva o planejamento familiar e a

[13] STF, RE 898450, Relator: Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 17 de agosto de 2016.

assistência à família a um patamar de verdadeiro direito fundamental (art. 226, §§ 7º e 8º). De outro lado, sabe-se que a gravidez não planejada é um grave problema social no Brasil, sobretudo nas populações mais vulneráveis. Nesse sentido, as famílias mais pobres geram mais filhos do que as de estratos mais elevados da sociedade e as mulheres mais pobres são levadas a suportar, muitas vezes, a gestação e a criação da criança sozinha ou com pouca ajuda do pai da criança.

Mulheres negras pobres estão na base da marginalização social e das relações de poder, como bem demonstram os estudos referentes à interseccionalidade, ao demarcar as repetidas vezes que aquelas minorias são objeto de opressão social (COLLINS, 2021. p. 16). Dessa forma, evidente que dificuldades criadas no concurso público para mulheres grávidas em fase do exame em que se avalia a capacidade física, sem a possibilitação de adequações à sua realidade momentânea, podem representar uma grave violação do princípio da equidade, ao contrário do comando previsto no texto constitucional.

Sob esse tema, o STF, no julgamento do Recurso Extraordinário 1.058.333, firmou entendimento recente no sentido de garantir à gestante direito a remarcar exame de aptidão física mesmo sem expressa previsão em edital[14]. No referido julgamento restou fixada a tese de repercussão geral 973, assim disposta: "É constitucional a remarcação do teste de aptidão física de candidata que esteja grávida à época de sua realização, independentemente da previsão expressa em edital do concurso público".

Mais uma vez o STF se afinou com a lógica antidiscriminatória, ao flexibilizar determinações da administração pública, para garantir a preponderância do princípio da equidade,

[14] STF, RE 1058333, Relator: Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 21 de novembro de 2018.

além de privilegiar direitos fundamentais garantidos na Constituição, como a proteção à maternidade, à família, à saúde, e do amplo acesso aos cargos públicos.

Concurso público e inconstitucionalidade de exame psicotécnico sem previsão legislativa e no edital

O STF, em 2010, ao julgar o Agravo de Instrumento 758.533 QO-RG[15], reafirmou sua jurisprudência e criou a tese de repercussão geral 338, no seguinte sentido: "A exigência do exame psicotécnico em concurso depende de previsão em lei e no edital, e deve seguir critérios objetivos".

Ao condicionar a exigência de exame psicotécnico a previa previsão em lei ou edital, a corte constitucional dificulta a ação arbitrária do Estado-administração na fixação de condições aos postulantes a cargos públicos. Tal entendimento tende a conter a criação de outras exigências desproporcionais, sem a prévia previsão e, nesse sentido, é um importante precedente em favor de um sistema de justiça antidiscriminatório.

Concurso público e garantia de escusa de consciência por motivo de crença religiosa

O STF tem se mostrado sensível no sentido de compatibilizar a realização do concurso público e o respeito às crenças religiosas dos candidatos, para fim de possibilitar certas flexibilizações em

[15] STF, AI 758533 QO-RG, Relator: Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 23 de junho de 2010.

relação a datas e horários por motivos de escusas de consciência. Reiterou tal entendimento em 2020, no julgamento do Recurso Extraordinário 611.874[16], que culminou na fixação da tese de repercussão geral 386, segundo a qual: "Nos termos do artigo 5º, VIII, da Constituição Federal é possível a realização de etapas de concurso público em datas e horários distintos dos previstos em edital, por candidato que invoca escusa de consciência por motivo de crença religiosa, desde que presentes a razoabilidade da alteração, a preservação da igualdade entre todos os candidatos e que não acarrete ônus desproporcional à Administração Pública, que deverá decidir de maneira fundamentada".

O referido entendimento representa relevante precedente na acomodação da proteção aos praticantes de religiões não hegemônicas ou marginalizadas na sociedade, como as de matriz africana e aos princípios regentes da administração pública, como o da legalidade (art. 37 da Constituição da República).

A RELEVÂNCIA DAS DECISÕES DO STF NOS CASOS SOB ANÁLISE E A NECESSIDADE DE EXPANSÃO DO DIREITO ANTIDISCRIMINATÓRIO PARA GARANTIA DE OUTROS DIREITOS FUNDAMENTAIS

As políticas públicas de discriminação positiva, bem como os entendimentos do STF nessa temática acima citados são dignos de destaque porque representam uma ruptura com práticas que historicamente legitimaram uma grave discriminação de acesso aos espações públicos de ensino e de trabalho.

[16] STF, RE 611874, Relator(a): Dias Toffoli, Relator(a) p/ Acórdão: Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 26 de novembro de 2020.

Em outras temáticas é possível citar julgamentos paradigmáticos relacionadas à efetivação de um direito antidiscriminatório pela corte constitucional. São vários os casos recentes, nas últimas décadas, em que o STF adotou posições progressistas e de maior garantia aos direitos fundamentais. Cite-se, p. ex., os casos: a) reconhecimento, para fins civis, da união entre pessoas do mesmo sexo; b) criminalização do crime de homofobia, com a equiparação da discriminação por orientação sexual às demais formas já previstas na Lei de Racismo (Lei 7716/89), como os exercidos por raça, cor, etnia, religião e procedência nacional; c) a vedação do uso da tese da legítima defesa da honra em crimes de feminicídio[17].

Por outro lado, embora a Constituição tenha reservado ao Estado e à sociedade uma grande gama de atribuições na efetivação de direitos fundamentais, observa-se a existência de graves dificuldades na promoção da sua plena efetivação. Diante dessa grande amplitude de desafios a serem enfrentados pela sociedade e pelo Estado brasileiros, nem sempre o judiciário tem exercido sua função de garantidor em última instância dos direitos fundamentais previstos na Constituição.

Cite-se, p. ex., recentes julgados que representam flagrante restrição de direitos fundamentais previstos no texto constitucional, tais como:

> (i) a flexibilização da garantia da presunção de inocência no âmbito processual penal (art. 5º, LVII) e a permissão de prisão do condenado criminalmente em

[17] STF, ADPF 779, Relator Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, data do julgamento 15 de março de 2021.

segunda instância, independentemente do trânsito em julgado da sentença penal condenatória[18];

(ii) a redução da garantia dos direitos dos povos indígenas às suas terras, com a criação da dita teoria do chamado "marco temporal", que impõe como condição necessária para a demarcação de terra indígena, em resumo, que somente possam ser reconhecidas como terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas aquelas que se encontravam em sua posse no momento da promulgação da atual Constituição da República[19];

(iii) o reconhecimento da constitucionalidade dos principais dispositivos da Lei 12.651/12, o novo Código Florestal, apesar dos flagrantes retrocessos que traz à preservação do meio ambiente e a redução do valor normativo do texto constitucional protetivo do meio ambiente (art. 225 da Constituição da República)[20];

---

[18] O STF, em 2016, por ocasião do julgamento do *leading case* ARE 964246, em sede de repercussão geral, sob a relatoria do Ministro Teori Zavascki, definiu, a seguinte tese 925: "A execução provisória de acórdão penal condenatório proferido em grau recursal, ainda que sujeito a recurso especial ou extraordinário, não compromete o princípio constitucional da presunção da inocência".

[19] Tal entendimento surgiu, inicialmente no âmbito do STF, por ocasião do julgamento da Pet 3.388, Rel. Min. Carlos Britto, DJe de 1º/7/2010, no conhecido processo envolvendo a demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol. De acordo com o entendimento ali firmado, somente pode ser considerada terra indígena passível de demarcação aquela ocupada por indígenas no momento da promulgação da atual Constituição da República, ou seja, em 05 de outubro de 1988. Digno de nota, por outro lado, que o próprio STF tem flexibilizado a tese do "marco temporal" diante da constatação da ocorrência de "esbulho renitente", que consiste, nas palavras do Ministro Teori Zavaski, por ocasião do julgamento do Agravo Regimental no RE com Agravo 803.462, sob sua relatoria, em acórdão publicado em 09-12-2014, na "situação de efetivo conflito possessório que, mesmo iniciado no passado, ainda persista até o marco demarcatório temporal atual (vale dizer, a data da promulgação da Constituição de 1988), conflito que se materializa por circunstâncias de fato ou, pelo menos, por uma controvérsia possessória judicializada".

[20] Sobre o tema, o STF concluiu, em 28 de fevereiro de 2018, o julgamento das ADIs 4901, 4902 e 4903, 4937 e Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 42.

(iv) a suspensão, pelo STF, de trecho da lei 13.964, de 24 de Dezembro de 2019, na parte que altera a legislação processual penal para criar a figura do "Juiz de Garantias" e garante maior imparcialidade no processo de persecução penal[21].

Embora não seja objeto do presente trabalho investigar os fundamentos sociológicos do judiciário em sua missão, não se pode deixar de apontar que a atuação restritiva de direitos fundamentais pelo STF, nos casos acima referidos, parece evidenciar uma dificuldade de avançar sobre temas em que a opinião pública ou relevantes grupos de influência se mostram contrários (BITTAR, 2021, p. 24).

Fatores como (i) a formação social brasileira historicamente privilegiadora de determinados grupos em desfavor de uma grande maioria (CARVALHO, 2017, p. 36); (ii) o desenvolvimento econômico da elite econômica baseado, em grande medida, numa lógica de acumulação de forma predatória e exclusivista (SOUZA, 2017, p. 107); (iii) a existência de um reduzido sentido de cidadania pelos estratos mais excluídos da sociedade (CARVALHO, 2018, p. 245); (iv) a existência de uma lógica punitivista muito presente dentro da sociedade (O Globo,2018); (v) a influência de valores religiosos e morais dos grupos dominantes sobre o poder público (MANTOVANI, 2020) (v) a baixa representatividade dentro do judiciário e dos órgãos do sistema de justiça de representantes de minorias; são exemplos de aspectos que, direta ou indiretamente, tendem a influenciar nos julgamentos das cortes.

De acordo com Eduardo Bittar (2018):

[21] Vide decisão monocrática proferida pelo Ministro Luiz Fux, em 22 de Janeiro nas ADIs 6.298, 6.299, 6.300 e 6305.

> [...] a situação atual do Brasil é de enfraquecimento da democracia, crise de representatividade política, pandemia de violência, virulência do neoconservadorismo, ampliação das desigualdades socioeconômicas, aumento das expressões da opinião pública autoritária, ampliação das injustiças sociais e insegurança generalizada. A desconfiança, a instabilidade e a polarização política são as marcas do cenário social do Brasil contemporâneo (BITTAR, 2018, p. 14).

No contexto apontado pelo referido autor, a atuação do judiciário, sobretudo por sua corte constitucional, sob uma lógica antidiscriminatória e em defesa dos direitos fundamentais, tem papel de grande relevância.

Diante de séculos de escravidão, de marginalização de minorias raciais e de outras espécies, a sociedade muitas vezes tende a reproduzir pautas conservadoras e a manutenção do *status quo*, com a consequente naturalização da exclusão social e da inércia do poder público (KOPPELMAN, 1996, p. 94).

Evidentemente, como aponta Koppelman (1996, p. 03), o avanço dos movimentos de busca da redução de desigualdades tem como consequência o surgimento de atritos com setores conservadores da sociedade e, também, com aqueles que alegam a defesa de "objetivos liberais fundamentais, como liberdade de expressão, liberdade de associação e liberdade de religião".

Recentes processos de transformação social, no sentido de construção de uma sociedade mais justa, não ocorreram sem percalços. Sobre o assunto, afirma Adilson Moreira (2020, p. 69) que "a expansão dos regimes protetivos obedece a uma lógica que passa por um período de dominação, um período de mobilização, um período de oposição e reação e um possível momento de integração e reconhecimento de direitos".

Assim, o direito antidiscriminatório e a consciência de sua relevância por parte dos atores do sistema de justiça é fundamental para a construção de uma maior justiça social no Brasil (KOPPELMAN, 1996, p. 13).

Por fim, não se pode deixar de destacar que a ampliação do acesso ao sistema de justiça ao longo das últimas décadas em favor de uma extensa amplitude de atores tem um relevante papel na provocação do STF para a criação de novas teses antidiscriminatórias ou o reconhecimento e invalidação de práticas discriminatórias persistentes. Nesse contexto, ao lado de ações voltadas ao controle concentrado de constitucionalidade, devem ser apontados como imprescindíveis os chamados remédios constitucionais, em especial os *Habeas Corpus*, para garantir o acesso individual do cidadão aos tribunais superiores na defesa de garantias e direitos fundamentais.

Tal relevância se impõe, sobretudo, no âmbito criminal, seara esta em que o direito antidiscriminatório tem amplo potencial de atuação, com seu papel provocador de discussões relevantes das cortes superiores. Nesse sentido, concorda-se com Thiago Bottino (2019, p. 78), para quem "[...] em matéria penal, o HC é mais salutar para o sistema penal do que as próprias ações de controle concentrado de constitucionalidade". Como consequência, a manutenção de acesso dessas demandas perante os tribunais superiores se mostra como imprescindível ao combate a decisões discriminatórias.

CONCLUSÃO

Tratou-se no texto de identificar a criação, nos últimos anos, de importantes políticas públicas de inclusão no sistema público de

educação universitária e de acesso aos cargos públicos e que vêm sendo legitimadas em relevantes decisões pelo STF.

A análise da atuação do STF realizada no texto, a partir de um recorte concreto e específico, a partir da análise de vários julgados sobre as políticas públicas antidiscriminatórias nas searas da educação universitária pública e no acesso a cargos públicos, permitiu identificar um padrão de atuação que tem sido seguido e que vem adotando uma perspectiva antidiscriminatória (BITTAR, 2017, p. 361).

O diagnóstico, com a identificação de uma atuação harmônica entre os poderes públicos em relação à temática e a identificação de importantes avanços na pauta antidiscriminatória, a partir daí, aponta para o papel imprescindível que possui a corte constitucional na promoção de direitos e garantias fundamentais.

Por outro lado, o diagnóstico da atuação do STF em relação àquele recorte proposto não é necessariamente o mesmo para outros campos de proteção de direitos fundamentais, fato que demonstra a imprescindibilidade do avanço da construção do direito antidiscriminatório em outras frentes.

A perspectiva antidiscriminatória acolhida no texto aponta para a necessidade de se construir um judiciário cada vez mais voltado a responder ao *déficit* histórico de garantia dos direitos fundamentais da população, sobretudo aquelas parcelas mais vulnerabilizadas. Se uma atuação proativa do judiciário sem critérios adequados não parece ser um caminho possível, por outro lado, não se pode aceitar sua inação ou uma interpretação restritiva dos direitos fundamentais garantidos pela CF, sob pena de uma grave deturpação de sua função (SILVA, 2017, p. 250-251).

Por fim, embora nesse processo de mudança cultural, a atuação do Estado, em geral, e do judiciário, em particular, sejam imprescindíveis, não se pode relegar a um segundo plano o papel da

sociedade no projeto antidiscriminatório (KOPPELMAN, 1996, p. 111). Pelo contrário, ao mesmo tempo em que a sociedade recebe os influxos da mudança de paradigma de convívio social advindos do Estado, também tem a capacidade de influenciar o Estado nesse sentido.

REFERÊNCIAS

ADORNO, S.; PASINATO, W. "Violência e impunidade penal: Da criminalidade detectada à criminalidade investigada". **Dilemas - Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, vol. 3, n. 7, 2010.

ANDIFES – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. **V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das IFES – 2018**. Brasília: Andifes, 2019. Disponível em portal eletrônico: <www.andifes.org.br>. Acesso em: 13/12/2022.

ANISTIA INTERNACIONAL. "Informe anual 2017/2018: O Estado dos Direitos Humanos no Mundo". **Anistia Internacional** [2018]. Disponível em portal eletrônico: www.anistia.org.br>. Acesso em: 13/12/2022.

BAUMAN, Z. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1998.

BERGER, P.; LUCKMANN, T. **A construção da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.

BITTAR, E. C. B. "Democracia e políticas públicas de direitos humanos: a situação atual do Brasil". **Revista USP**, n. 119, 2018.

BITTAR, E. C. B. **Introdução ao estudo do direito**: humanismo, democracia e justiça. São Paulo: Editora Saraiva, 2018.

BITTAR, E. C. B. **Linguagem jurídica**: semiótica, discurso e direito. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

BOTTINO*, T.* "Pesquisando *habeas corpus* nos tribunais superiores". **Revista Estudos Institucionais**, vol. 5, n. 1, 2019.

BOURGOIS, P. "Decolonising drug studies in an era of predatory accumulation". **Third World Quarterly**, vol. 39, n. 2, 2019.

BRASIL. **Censo do poder judiciário**: Vide – vetores iniciais e dados estatísticos. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2014. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso: 16/09/2022.

BRASIL. **Pesquisa sobre negros e negras no poder judiciário - 2021**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso: 16/09/2022.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. "Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua trimestral do IBGE". **IBGE** [2021]. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 11/09/2022.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas do Estado Brasileiro**. Brasília: IPEA, 2021. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 16/09/2022.

MJSP - Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Brasília: MJSP, 2021. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 16/09/2022.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2018.

CARVALHO, J. M. **Pecado original da república**: debates, personagens e eventos para compreender o Brasil. Rio de Janeiro: Editora Bazar do Tempo, 2017.

COLLINS, P. H. **Interseccionalidade**. São Paulo: Editora Boitempo, 2021.

CUNHA, M. C. **Índios no Brasil**: história, direitos e cidadania. São Paulo: Editora Claro Enigma, 2012.

CUNHA, M. C. **Negros, estrangeiros**: os escravos libertos e sua volta à África. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2012.

DALLARI, D. A. **A Constituição na vida dos povos**: da Idade Média ao Século XXI. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

DAMATTA, R. **Relativizando**: uma introdução à Antropologia Social. Rio de Janeiro: Editora Rocco, 2010.

DOMENICI, T.; BARCELOS, I. "Negros são mais condenados por tráfico e com menos drogas em São Paulo". **Agência Pública** [2019]. Disponível em: www.apublica.org>. Acesso em: 03/09/2022.

DORIA, J. R. C. "Os fumadores de maconha: efeitos e males do vício". *In*: BRASIL. **Maconha**: coletânea de trabalhos brasileiros. Rio de Janeiro: Ministério da Saúde, 1958.

DWORKIN, R. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002.

EBERHARD, C. “Para uma teoria jurídica intercultural: o desafio dialógico”. **Revista Direito e Democracia**, vol. 3, n. 2, 2002.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Editora Globo, 2008.

FERNANDES, F. **O negro no mundo dos brancos**. São Paulo: Editora Global, 2007.

FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. “Anuário brasileiro de segurança pública 2021”. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública** [2021]. Disponível em: <www.forumseguranca.org.br>. Acesso em: 15/12/2022.

FBSP - Fórum Brasileiro de Segurança Pública. “Atlas da violência – 2021”. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública** [2021]. Disponível em portal eletrônico: <www.forumseguranca.org.br>. Acesso em: 15/12/2022.

GOMES, L. **Escravidão**: do primeiro leilão de cativos em Portugal até a morte de Zumbi dos Palmares. Rio de Janeiro: Editora Globo Livros, 2019.

HARI, J. “A guerras às drogas não funciona: O que podemos aprender com o seu fracasso?” **The Intercept Brasil** [2019]. Disponível em: <www.theintercept.com>. Acesso em: 15/09/2022.

IREE – Instituto para Reforma das Relações entre Estado e Empresa. “A democratização do acesso à Faculdade de Direito da USP”. **Consultor Jurídico** [2020]. Disponível em: <www.conjur.com.br>. Acesso em: 01 nov. 2021.

KLARMAN, M. J. **From Jim Crow to Civil Rights**: The Supreme Court and the struggle for racial equality. New York: Oxford University Press, 2004.

KOPPELMAN, A. **Antidiscriminatory law and social equality**. London: Yale University Press, 1996.

MANTOVANI, F. "De 25 países, Brasil é 2º com menor apoio à legalização do aborto, diz pesquisa". **Folha de São Paulo** [2020]. Disponível em: <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 09/09/2022.

MELLO, C. A. B. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. São Paulo: Editora Malheiros, 1999.

MIRON, J. "Government Policy Toward Illegal Drugs: An Economist's Perspective". *In*: ZEDILLO, E.; WHEELER, H. **Rethinking the "War on Drugs" through the US-Mexico prism**. New Haven: Yale Center for the Study of Globalization, 2012.

MOREIRA, A. J. **Tratado de direito antidiscriminatório**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

O GLOBO. "Prisão após 2ª instância é aprovada por 57%, diz pesquisa Datafolha". **O Globo** [2018]. Disponível em: <www.oglobo.globo.com>. Acesso em: 16/09/2022.

SCHWARCZ, L. M. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2019.

SCHWARCZ, L. M.; STARLING, H. **Brasil**: uma biografia. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2018.

SILVA, T. D. **Ação afirmativa e população negra na educação superior**: acesso e perfil discente. Rio de Janeiro: IPEA, 2020.

SILVA, T. D. **Cor e raça nos quadros da administração pública**. São Paulo: ABEP, 2021.

SILVA, V. A. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. São Paulo: Editora Malheiros, 2017.

SOUZA, J. **A elite do atraso**: da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Editora Leya, 2017.

SOUZA, P. H. G.; MEDEIROS, M. "The Concentration of Income at the Top in Brazil, 2006-2014". **Working Paper**, n. 163, 2017.

CAPÍTULO 7

A Proteção dos Direitos Sociais e os Migrantes: Uma Abordagem a Partir da Perspectiva do Desenvolvimento e das Políticas Públicas Igualitárias e Não-Discriminatórias

A PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS E OS MIGRANTES: UMA ABORDAGEM A PARTIR DA PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS IGUALITÁRIAS E NÃO DISCRIMINATÓRIAS[22]

Daniela da Rosa Molinari

Luciana Turatti

Ioná Carreno

Esta reflexão parte da natureza e da finalidade dos direitos sociais e do papel do Estado na garantia da dignidade humana e do mínimo existencial enquanto condições fundamentais para o desenvolvimento humano, das liberdades, das capacidades e do protagonismo dos atores sociais. Em sociedades marcadas pelo multiculturalismo e migrações, as diferenças precisam ser respeitadas e reconhecidas, e os direitos sociais desta população também.

Sendo assim, a análise da problemática é de extrema relevância em tempos de intensas migrações internacionais, já que uma nova população vem dividindo o espaço com os locais e, por sua vez, demanda acesso aos direitos sociais e adaptações nas políticas públicas, a fim de atender às especificidades que a mobilidade humana impõe.

Frente a esse contexto, o que se procura demonstrar é a fundamentalidade das políticas públicas em oferecer às pessoas, em

[22] Uma versão prévia deste capítulo já foi publicada em: MOLINARI, D. R.; TURATTI, L.; CARRENO, I. "A proteção dos direitos sociais na perspectiva do desenvolvimento e das políticas públicas igualitárias e não discriminatórias". *Interações*, vol. 23, n. 1, 2022.

especial aos migrantes, condições emancipatórias por meio da efetivação dos direitos sociais, contribuindo, assim, na construção de sujeitos atuantes, aptos a viver e desenvolver-se dignamente, e que sejam capazes de estabelecer o diálogo, o respeito e o reconhecimento, bem como, a inclusão desses novos atores na sociedade de acolhida, afastando a desigualdade e discriminação.

Para esta análise, utiliza-se o método bibliográfico de teorias que elucidam a temática dos direitos sociais e a importância das políticas públicas para desenvolvimento digno das pessoas, da liberdade, das capacidades e do protagonismo dos migrantes.

O texto está estruturado em três seções. Na primeira, procura-se abordar os direitos sociais enquanto prestação positiva do Estado e que por sua natureza coletiva, buscam garantir a justiça social, no sentido do bem estar e qualidade de vida das pessoas, especialmente dos hipossuficientes.

Já na sequência, a abordagem parte da relevância da efetivação desses direitos sob a perspectiva do desenvolvimento e da liberdade segundo Amartya Sen e da ampliação das capacidades de Martha Nussbaum.

A partir dessas premissas, demonstra-se, na parte final do texto, a importância da instituição de políticas públicas voltadas à concretização dos direitos sociais dos indivíduos, especialmente da população migrante, que, pelas circunstâncias do processo migratório, são reféns da vulnerabilidade social. Desenvolvidos de forma igualitária e não discriminatória, esses direitos são capazes de compensar as desigualdades sociais, bem como atuarem como impulsionadores das liberdades, das capacidades e do protagonismo no tecido social.

O ESTADO E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

A questão a ser enfrentada aqui está relacionada aos direitos sociais, que, sendo uma dimensão dos direitos fundamentais, são "prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais" (SILVA, 2005, p. 286).

O Brasil adotou, a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), o modelo de Estado do Bem-Estar Social, muito embora a realidade institucional e social brasileira esteja muito longe desse paradigma. A ordem posta para esse modelo de Estado "preza pela igualdade, pela liberdade e pela dignidade da pessoa humana" e, ao mesmo tempo, "consiste em oferecer aos cidadãos as prestações necessárias para o desenvolvimento pessoal na sociedade" (OLIVEIRA, 2011, p. 90). São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência social aos desamparados (CF/88, art. 6º).

Por estarem reconhecidos no art. 6º, cimentados nos princípios da dignidade humana e da construção de uma sociedade livre, justa solidaria, dirigem-se a todas as pessoas membros da comunidade política e jurídica, ou seja, não correspondem a titulares de direitos fundamentais específicos.

A função prestacional dos direitos sociais se dá por meio dos serviços públicos, que, por sua vez, são atividades destinadas "à satisfação de relevantes necessidades dos seres humanos, ligadas à garantia e promoção de sua dignidade" (HACHEM, 2014, p. 510-511). Para o autor, o serviço público "não é uma atividade que tem por objetivo tornar todos os cidadãos eternamente dependentes das

ações estatais", mas ser um espaço de oferecimento contínuo de condições favoráveis à emancipação das pessoas (HACHEM, 2014, p. 510-511).

A implementação de políticas públicas, parcela integrante do direito fundamental à tutela administrativa efetiva, assume papel central na oferta do direito ao serviço público adequado. Cuida-se de um direito de caráter transindividual que impõe ao Estado o dever de cumprir a dimensão objetiva dos direitos sociais, desenvolvendo um planejamento e programas de ação que serão executados pelo Poder Público. A contrapartida desse direito titularizado pela coletividade recai sobre o dever da Administração em enunciar políticas públicas voltadas à maximização da tutela dos direitos sociais, que têm como foco a coletividade ou grupos, e não efeitos em favor de um ou outro cidadão (HACHEM, 2014).

Apesar das premissas constitucionais desenharem um plano ideal em relação aos direitos sociais, frequentemente a escassez de recursos é utilizada como justificativa pelo Poder Público para o não cumprimento dos direitos fundamentais, em especial dos direitos sociais.

Sob o impacto da globalização, o "Estado se debilita, na medida em que vai perdendo o domínio sobre as variáveis que influem na sua economia". Por consequência, "deteriora-se a sua capacidade de formulação e implementação de políticas públicas, de regulamentação e fiscalização do seu mercado interno, e com isso o seu poder de garantir a eficácia dos direitos sociais" (SARMENTO, 2001, p. 154). O enfraquecimento do Estado leva a uma crise estatal, que é ao mesmo tempo uma crise dos direitos fundamentais. Enquanto o enfraquecimento é festejado pela comunidade financeira, é assustador para as classes desfavorecidas. A crescente exclusão social, as altas taxas de desemprego, os alarmantes níveis de violência, a ausência de moradias dignas e acesso a serviços básicos por parte de boa parcela da população mundial exigem cada

vez mais políticas de assistência social do Estado, este mesmo Estado que, em muitas oportunidades, deixa de cumprir com a finalidade de promover uma vida digna aos indivíduos.

Sob este aspecto, Sarlet (2001, p. 08) registra que a crise dos direitos fundamentais não se restringe aos direitos sociais. "A crise dos direitos sociais atua como elemento de impulso e de agravamento da crise dos demais direitos". Assim, "a diminuição da capacidade prestacional do Estado e a omissão das forças sociais dominantes, além de colocarem em cheque a já tão discutível efetividade dos direitos sociais, comprometem inequivocamente os direitos à vida, liberdade e igualdade". Junto à crise dos direitos, encontra-se a crise da dignidade humana. Ao deixar de garantir um mínimo existencial às pessoas, o Estado nega o bem-estar e as condições de desenvolvimento dos indivíduos, o que reforça a injustiça social e a invisibilidade desses sujeitos. Logo, invocar a efetividade dos direitos sociais é empenhar-se em favor do respeito e reconhecimento como sujeito de direito que cada um é.

Os direitos sociais e o princípio da dignidade humana se interconectam, na medida em que esses direitos buscam "garantir um patamar social que se eleve acima do mínimo existencial", por meio de um "conjunto de situações ou condições individuais e sociais que ao mesmo tempo proporcionem a autonomia do indivíduo, assegurem o bem comum, ou seja, a comum dignidade da pessoa em sociedade livre, justa e solidária" (LEDUR, 2009, p. 87).

A ideia da dignidade humana prevista na Constituição "parte do pressuposto de que o homem, em virtude tão somente de sua condição biológica humana e independente de qualquer outra circunstância, é titular de direitos que devem ser reconhecidos e respeitados pelos seus semelhantes e pelo Estado" (SARLET, 2015, p. 101). Desse modo, é preciso primar pelo reconhecimento e pela proteção da igualdade em dignidade de toda e qualquer pessoa, coibindo qualquer tipo de discriminação devido à origem, religião,

nacionalidade, para que se receba, por parte da sociedade, do Estado e de todos os seus órgãos, igual respeito (FALCÃO, 2013). A dignidade se coliga também com o direito à liberdade, e, portanto, o princípio da dignidade humana funciona como limite das ações e do poder estatal.

Considerando a dignidade como tarefa, o princípio da dignidade humana impõe ao Estado uma dupla função, o dever de respeito e proteção e a obrigação de promover as condições que viabilizem e removam os obstáculos que estejam impedindo as pessoas de viverem com dignidade. Assim, além da proteção e defesa, o Estado deve implementar medidas de precaução procedimentais e organizacionais, com a finalidade de evitar uma lesão dos direitos fundamentais e da dignidade humana, e, quando isso não ocorrer, fazer cessar ou, de acordo com as circunstâncias, minimizar os efeitos das violações, assegurando a reparação de dano (SARLET, 2015).

É nesta linha que caminha a próxima discussão, numa abordagem dos direitos sociais como impulsionadores do desenvolvimento, das liberdades, das oportunidades sociais e da ampliação das capacidades.

OS DIREITOS SOCIAIS SOB A PERSPECTIVA DE SEN E NUSSBAUM SOBRE O DESENVOLVIMENTO, A LIBERDADE E AS CAPACIDADES HUMANAS

O filósofo e economista Amartya Sen (2000) aproxima a ideia de desenvolvimento da discussão que envolve os direitos sociais, alegando que nada contribui mais para o desenvolvimento que a criação de instituições e oportunidades sociais, políticas e econômicas que oportunizem as pessoas a exercerem a condição de

agentes. O desenvolvimento, nas palavras do autor, tem como fim a realização de uma vida melhor e o bem das pessoas, que está ligado à liberdade e às oportunidades.

Sen (2000, p. 10) é enfático ao dizer que "o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente" e a eliminação de privações de liberdades é constitutiva de desenvolvimento.

Na sua visão, há "um número imenso de pessoas em todo o mundo é vítima de várias formas de privação de liberdade. Fomes coletivas continuam a ocorrer em determinadas regiões, negando a milhões a liberdade básica de sobreviver". Além disso, "muitas pessoas têm pouco acesso a serviços de saúde, saneamento básico ou água tratada, e passam a vida lutando contra uma morbidez desnecessária, com frequência sucumbindo à morte prematura". No entanto, em países mais ricos é muito comum "haver pessoas imensamente desfavorecidas, carentes das oportunidades básicas de acesso a serviços de saúde, educação funcional, emprego remunerado ou segurança econômica e social". No que se refere a outras privações de liberdade, há "um número enorme de pessoas em diversos países do mundo são sistematicamente negados a liberdade política e os direitos civis básicos" (SEN, 2000, p. 29-30).

Sen entende que as instituições, quando das suas atividades sociais, econômicas e políticas, devem mobilizar suas tropas, a fim de contribuir "para a expansão e a garantia das liberdades substantivas dos indivíduos, vistas como agentes ativos de mudanças, e não como recebedores passivos de benefícios" (SEN, 2000, p. 11).

Assim, o desenvolvimento requer que "se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática,

negligência de serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos" (SEN, 2000, p. 18).

Nas palavras de Sen (2000), o homem é um agente, um ser capaz de agir, de intervir no mundo, de produzir mudanças e de realizar seus objetivos. Nesta perspectiva, as pessoas precisam ser vistas como ativamente envolvidas no seu próprio destino, em decorrência das oportunidades concedidas, e não apenas como beneficiários, sujeitos passivos de programas de desenvolvimento. Outrossim, o desenvolvimento implica que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. "O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas" (SEN, 2000, p. 71).

No tocante aos direitos sociais, Sen (2000) destaca a importância das políticas públicas, a exemplo da educação e da saúde, que complementam as oportunidades abertas pelas instituições e pelas atividades econômicas, suprindo lacunas e atuando na superação das privações e na construção do cidadão agente. Logo, o desenvolvimento com liberdade é aquele que respeita e prestigia os direitos fundamentais e, ao mesmo tempo que melhora a qualidade de vida das pessoas, produz mudanças em outros aspectos, como a qualificação das habilidades produtivas, a criação de oportunidades sociais e, consequentemente, o próprio desenvolvimento. Por fim, é inaceitável o desenvolvimento econômico que não se faz acompanhar do desenvolvimento humano.

Nesta direção, Pinheiro (2012, p. 08) observa que, nos últimos quarenta anos, o conceito de desenvolvimento tem sofrido uma ampliação da extensão do seu conteúdo, que deixou de denotar tão somente fenômenos e processos estritamente econômicos, ligados ao aumento do produto real per capita ou aumento da produtividade dos fatores de produção. "A partir dos anos 1970 incorporam-se ao conceito de desenvolvimento diversas noções, que passam, inclusive, a justificar o aparecimento de novas expressões

associadas ao desenvolvimento, como 'desenvolvimento sustentável' e 'desenvolvimento humano'".

Com efeito, o fim de qualquer projeto estatal comprometido com o desenvolvimento não deve estar pautado apenas na busca do crescimento econômico, mas deve também estar voltado para a ampliação das capacidades de todos os indivíduos, o que recai na garantia dos direitos sociais, pois, sem a garantia das prestações básicas ao indivíduo, não há condições de superar as restrições de liberdade e promover a sua condição de agente. Dessa forma, para alcançar os reais escopos do desenvolvimento, é indispensável garantir uma atuação proativa do Estado na concretização de direitos sociais por meio de políticas públicas adequadas (MOTTIN, 2019).

Quanto mais apta for uma sociedade para promover os direitos socais que eliminem a dependência socioeconômica, que ampliem as capacidades humanas e promovam a autonomia das pessoas, mais desenvolvida será a sociedade. A partir de Sen, constitui-se o primeiro passo para a reconciliação dos direitos sociais com o desenvolvimento, o que reforça a conexão e a interdependência entre esses dois conceitos (MOTTIN, 2019).

Enquanto para Sen (2011) a ideia de desenvolvimento está ligada à liberdade, que confere aptidão real de uma pessoa para fazer diferentes coisas que ela valoriza, para a filósofa norteamericana Martha Nussbaum (2013) este conceito parte das capacidades, propondo uma relação de dez capacidades (a exemplo da vida, saúde, educação, ambiente sadio, paz etc.) como exigências para que a pessoa desfrute uma vida com dignidade, como uma determinação de justiça social. As capacidades são garantias humanas centrais que devem ser asseguradas pelo Estado e pela comunidade internacional a todos os indivíduos, como mínimo de respeito que a dignidade humana requer. Com foco nas capacidades, a implementação de políticas sociais e governamentais pode colaborar com a Teoria da

Justiça. Logo, a sociedade que não assegura esse mínimo não pode ser considerada justa (NUSSBAUM, 2013).

O enfoque das capacidades é completamente universal, as capacidades em questão são consideradas importantes para todo e qualquer cidadão, cada pessoa deve ser tratada como um fim (enfoque das capacidades). Assim, o enfoque das capacidades seria como uma espécie de abordagem dos direitos humanos (NUSSBAUM, 2013).

Da mesma forma como os direitos fundamentais, a lista das capacidades funda-se na noção de dignidade humana. As dez capacidades humanas centrais pressupõem direitos humanos e correspondem a valores morais mínimos para uma existência digna, devendo esses, portanto, serem garantidos e implementados pelos Estados que visem prover uma vida digna a seus cidadãos, especialmente os Estados Democráticos de Direito (NUSSBAUM, 2013).

As capacidades humanas estão relacionadas à justiça social, que presume a igualdade de condições e de capacidades humanas que possibilitem, assim, o pleno desenvolvimento humano. Pensar a dignidade humana a partir das capacidades requer um olhar diferenciado sobre as condições que norteiam viver uma vida plena e digna, orientado pela noção de sociabilidade e compaixão entre as pessoas, instrumentos para a promoção da justiça (ZEIFERT; STURZA, 2019).

Por fim, “a abordagem das capacidades pode ser percebida como uma fonte para a instituição de polí¬ticas públicas voltadas para o respeito das necessidades humanas fundamentais e efetivação da justiça social” (ZEIFERT; STURZA, 2019, p. 116). Por sua vez, “as políticas públicas poderão agir com o objetivo de alcançar o ideal de sociedade justa, de maneira a efetivar as demandas voltadas para as necessidades humanas fundamentais e colaborar com o processo

de inclusão, garantindo o respeito aos direitos humanos" (ZEIFERT; STURZA, 2019, p. 116).

Partindo para a fase final desta abordagem, verifica-se que as migrações desafiam o Estado e a sociedade quanto à efetivação dos direitos sociais, pois impõem a implementação de políticas públicas adequadas a atender às especificidades que a mobilidade humana exige.

A sociedade é formada pelas diferenças entre os indivíduos, logo, é preciso buscar sanar as dificuldades, desigualdades e injustiças que emergem das diferenças, principalmente na figura dos migrantes. A execução de políticas públicas pode e deve colaborar com o desenvolvimento do potencial das pessoas e, por meio da efetivação dos direitos sociais, o Estado e a sociedade estarão mais perto da justiça social do que da injustiça.

A garantia da igualdade é considerada um dos temas mais complexos na atualidade, pois novas diferenças aparecem e passam a reivindicar a integração nas agendas públicas, suscitando respostas políticas e jurídicas. Há de se ter presente, neste sentido, que, se a implementação de políticas públicas referentes à educação, saúde, moradia e a outros serviços públicos para os nacionais é tarefa árdua, mais difícil ainda se faz a proposta de atendimento das necessidades dos migrantes, devido às questões culturais, sociais e linguísticas. Para isso, são necessárias políticas públicas capazes de promover a igualdade e eliminar qualquer forma de discriminação.

POLÍTICAS PÚBLICAS SEM DESIGUALDADE E/OU DISCRIMINAÇÃO

O Brasil é um país de migrantes. Desde a sua colonização, estabeleceram-se aqui migrantes italianos, alemães, espanhóis,

portugueses, japoneses, os quais vieram em busca de crescimento e melhores condições de vida.

Este processo foi ampliado na atualidade devido às crises econômicas e às catástrofes ambientais, as quais têm provocado a migração de milhares de haitianos que acessam especialmente o Brasil, a fim de obterem outras possibilidades de sobrevivência. O mesmo fenômeno ocorre com os senegaleses que sofrem com a precariedade econômica do seu país agravada após a crise global de 2008 (ZAMBAN, KAJAWA, 2017). Recentemente, temos o caso dos venezuelanos, que, por causa da crise política, econômica e humanitária que assola seu país, decidiram migrar, tendo como um dos principais destinos o território brasileiro (G1, 2019).

De fato, há na sociedade muitas diferenças. Nenhuma pessoa é igual. As diferenças tornam algumas pessoas permanentemente ou temporariamente mais fracas e, por conta dessa situação, muitas vezes é preciso dar um tratamento protetivo para esses mais fracos e evitar qualquer discriminação. Por certo, os imigrantes que chegam ao país podem ser considerados temporariamente mais fracos, por estarem em um país diferente, no qual, muitas vezes, não dominam a língua local, não têm família ou amigos por perto, desconhecem as normas do país, dos costumes e da cultura e, na maioria das vezes, chegam sem emprego e precisando de trabalho para poder se sustentar (MARQUES; MIRAGEM, 2012; SILVA; LIMA, 2017).

A vulnerabilidade dos migrantes provoca a necessidade de proteção e assistência às pessoas que migram nas sociedades em que se estabelecem. No entendimento de Lussi (2015b, p. 60), "a temática migratória é nova para as políticas públicas no Brasil, o que nos coloca ainda em uma fase de aprendizagem do que o fenômeno representa" e da "compreensão que adotamos de seu significado para o país e da relevância das questões relacionadas com o tema".

Observa-se, então, que "as demandas sociais levam a constantes ajustes nas políticas existentes e à criação de novas políticas. As respostas, todavia, não necessariamente atendem as expectativas da maioria da população, nem as das principais forças políticas" (SCHMIDT, 2018, p. 125).

A inclusão dos migrantes e a implementação de ações orientadas a garantir os direitos sociais obrigam a reavaliar as políticas públicas. Garantir a educação, a saúde, o trabalho e a moradia digna à população migrante impõe desafios específicos às políticas públicas. Trata-se de reconhecer o migrante, estabelecer uma relação de alteridade, respeito e diálogo.

O reconhecimento do outro (migrante) pela sociedade e pelas políticas públicas é vital. No entendimento de Sarmento (2019, p. 242), "a falta de reconhecimento oprime, instaura hierarquias, frustra a autonomia e causa sofrimento". Desse modo, "vícios no reconhecimento têm também reflexos diretos nas relações econômicas e de poder presentes na sociedade, pois 'fecham as portas', criando embaraços ao acesso a posições importantes na sociedade para pessoas estigmatizadas". Sendo assim, "uma dimensão importantíssima do princípio da dignidade humana é o reconhecimento intersubjetivo".

O reconhecimento é ligado à valorização da pessoa, está próximo do que se compreende por respeito. Nas palavras de Fraser citado por Sarmento (2019, p. 242-43), a falta de reconhecimento ou reconhecimento deturpado importa na diminuição do sujeito, e a postura desrespeitosa o degrada e compromete a sua possibilidade de participar, como um igual, nas interações sociais. Uma das ideias-chave das políticas do reconhecimento é a de se buscar a construção de "um mundo sensível à diferença".

O reconhecimento vem sendo tema de intensos debates e o assunto ganhou maior projeção devido a sua ligação à emergência

de uma série de movimentos sociais, especialmente a partir dos anos 60 do século passado, que veiculavam e seguem com reivindicações ligadas ao respeito e à valorização de identidades coletivas: mulheres, negros, povos indígenas, LGBT, pessoas deficiência e outras. Essas reivindicações estão cada vez mais presentes na arena pública e suscitam questões delicadas e importantes (SARMENTO, 2019).

De todo modo, hoje, quem "reivindica" o reconhecimento e a igualdade, amparados pelo princípio da dignidade humana, são os migrantes. O respeito aos direitos e o reconhecimento postulado pelos migrantes não são cobranças realizadas somente junto à sociedade, implicam também as ações do Estado, visto que, não raras vezes, esses são invisíveis aos seus olhos. Em se tratando de políticas públicas, é necessária, como Habermas (apud SARMENTO, 2019, p. 273) designou, a "inclusão com sensibilidade para as diferenças".

O não reconhecimento implica o desrespeito e reflete na privação de direitos. "O sujeito sequer alcança ou acaba por perder a estima social". Logo, o "indivíduo é conduzido a uma rejeição gradativa decorrente de suas escolhas ou comportamentos que passam a diferenciá-lo das normas sociais generalizadas e, consequentemente, é marginalizado, torna-se despercebido" (POLI, 2015, p. 219).

Como observado por Sarmento (2019, p. 270), "o que a igualdade postula não é o tratamento igual para todas as pessoas, mas sim o respeito a cada um como um igual. Tratar as pessoas como iguais implica reconhecer e respeitar as diferenças identitárias".

Nesta direção, é insuficiente tratar os indivíduos de forma genérica, geral e abstrata, o que vale também para as ações das políticas públicas. "Faz-se necessária a especificação do sujeito de direito, que passa a ser visto em sua peculiaridade e particularidade" (PIOVESAN, 2016).

Nesse sentido, Piovesan (2016, p. 37) aduz que "determinados sujeitos de direitos, ou determinadas violações de direitos, exigem uma resposta específica e diferenciada". Mulheres, crianças, indígenas, população afrodescendente, pessoas com necessidades especiais, os migrantes, dentre outros grupos vulneráveis, devem ser vistos nas especificidades e peculiaridades de sua condição social. Ao lado do direito da igualdade, surge também, como direito fundamental, o direito à diferença (PIOVESAN, 2016).

Os direitos sociais, embora consagrados na Constituição, são embaraçados no dia a dia, e a igualdade prevista em lei, sem distinção de qualquer natureza entre brasileiros e estrangeiros, nem sempre se traduz na prática da sociedade multicultural. Lussi (2015a, p. 136) sustenta que "não existe a igualdade em contextos de pluralidade sociocultural, menos ainda em contextos onde sujeitos migrantes interagem com autóctones, por vezes convergem e sempre se cruzam na luta por políticas públicas adequadas". Assim, "homens e mulheres migrantes, em sua condição de estrangeiros, representam uma diferença imprescindível nos contextos locais onde buscam inserir-se, normalmente, como concidadãos 'iguais' a todos os demais habitantes de um determinado território".

E, quando se fala em "desigualdades", Lussi (2015a, p. 136) se refere a "situações ou características pessoais ou coletivas, sociais ou culturais que determinam a presença de alguma forma de alteridade em uma relação ou em um contexto específico". Para a autora, "as desigualdades que discriminam e excluem têm relação com a vulnerabilidade que expõe os sujeitos à exclusão", destacando que "ser migrante ou refugiado, por si só, não significa ser vulnerável, mas a migração pode representar uma condição que favorece e até leva a pessoa a passar por situações de vulnerabilidade".

Ao se referir às políticas públicas para migrantes, entende que estas "podem fortalecer as desigualdades, enquanto a inclusão da população migrante e refugiada nas políticas públicas pensadas em uma perspectiva integral e transversal favorece a integração e a prevenção de violações de direitos", pois a "desigualdade não se combate com igualdade; se previne com equidade" (LUSSI, 2015, p. 136-137).

A discussão sobre as desigualdades enfrentadas por migrantes e refugiados requer uma visão abrangente para além das políticas migratórias, envolvendo quem pode entrar no Brasil e em quais condições, mas inclui também toda a preocupação com a população migrante que escolheu o Brasil para viver e o acesso às políticas públicas universais implementadas no país, além de ações, programas e políticas que enfrentam os desafios específicos da população migrante (LUSSI, 2015b). No entendimento de Zamban e Kujawa (2017, p. 62), "as políticas públicas são um importante recurso que os Estados dispõem para enfrentar os graves dilemas sociais que ameaçam o seu funcionamento e a sua organização em vista da justiça social".

No caso em tela, o Brasil está engatinhando nas respostas às demandas específicas da população migrante, está aprendendo com os novos fluxos de migrações, "numa aprendizagem que leva a reinventar a relação da população autóctone e de seu governo com pessoas, famílias e grupos de imigrantes para além do que foi a migração histórica, que hoje é sentida como uma experiência distante cultural e socialmente" (LUSSI, 2015a, p. 137).

De acordo com o Relatório das Migrações da Organização Internacional de Migrações (OIM), a migração internacional é um fenômeno complexo, que aborda múltiplos aspectos econômicos, sociais e de segurança que afetam a vida cotidiana em um mundo cada vez mais interconectado. Migração é um termo que abrange uma ampla variedade de movimentos e situações que envolvem

pessoas de todas as esferas da vida e origens. Mais do que nunca, a migração atinge todos os Estados e pessoas em uma era de aprofundamento da globalização (OIM, 2018).

É nesse sentido que Sayad (1998) alega que a migração é considerada um "fato social total", e o que se espera, segundo Lussi (2015a, p. 142), "são políticas que garantam acesso aos direitos assegurados a todos e também políticas que respondam as diferenças para que estas não se tornem fatores que cristalizam desigualdades discriminatórias". Ou seja, as "respostas das políticas públicas aos desafios das migrações e do refúgio devem ser: interdisciplinares, integradas, contextualizadas, capazes de reconhecer e assumir a complexidade que o tema requer, sem simplismos". Se a globalização é inevitável, a evolução e as mudanças nas políticas públicas enquanto instrumentos de efetivação dos direitos sociais também o são, de modo que estas venham a contemplar as demandas atuais − no caso em tela, as migrações internacionais. Assim, o Estado deve possibilitar políticas públicas voltadas à proteção dos direitos dos migrantes, por intermédio de "uma política anti-discriminatória e de universalização, que seja capaz de transformar a migração em um fator de desenvolvimento, dando efetivo valor a pessoa humana, independentemente de sua origem" (RIKILS, 2018, p. 103).

Por outro lado, a "adoção de políticas públicas específicas para abrigar e atender as necessidades dessas pessoas em condição de vulnerabilidade, faz-se cada vez mais necessária e deve estar baseada no respeito à dignidade humana" (RIKILS, 2018, p. 65). Desse modo, as políticas públicas são essenciais para que o migrante inicie a construção de seu próprio espaço social na sociedade em que transita.

Ademais, quando a temática migratória não entra na agenda por vontade política, pode entrar por necessidade emergente. Trata-se de garantir "o direito a ter direitos", sejam de nacionais ou

migrantes. Lussi (2015a), fazendo referência a Nyers, observa: Ninguém é efetivamente um "João-ninguém"; o que acontece é que migrantes e refugiados, por razões concordadas entre interesses e experiências pregressas de autóctones – sociedade e seus políticos, podem ter seu direito a ter direitos de cidadania na sociedade do país de imigração limitado por uma "hierarquia de pertença" (Nyers, 2010, p. 138). Esta faz que algumas pessoas sejam consideradas menos cidadãs que outras, por desigualdades impostas à custa do reconhecimento da mesma dignidade humana para todos (LUSSI, 2015a, p. 142).

Enfim, as desigualdades de fato precisam ser consideradas como um pressuposto para as políticas públicas que se querem inclusivas. Para Furri (2016), o migrante é visto como mero objeto, imunizado de autonomia, de qualquer direito de agir e exigir seus direitos, como também de sonhar com uma realidade nova. O migrante, quando chega à cidade, reivindica a sua visibilidade no espaço urbano e a concretização de seus direitos, como bem observa Joseph (2018):

> Migrar vai além de um ato, de um percurso, de um trajeto, de um deslocamento no tempo e no espaço. O que chamamos de ato migratório constitui-se em um modo de vida do migrante, de estar-no-mundo e de ser-no-mundo, de afirmar-se diante do Estado e da sociedade de instalação. Digo de instalação, porque o migrante nem sempre é bem-vindo e acolhido nos lugares por onde transita, instala-se e reside. Por isso, muitos reivindicam o direito de livre circulação, o direito ao trabalho, à educação, à saúde, etc. Em outras palavras, o migrante reivindica, ao mesmo tempo, os Direitos Humanos como cidadão do mundo e o direito de ser nas sociedades de instalação (JOSEPH, 2018, p. 09-10).

Sen e Nussbaum trazem a discussão sobre a liberdade e as capacidades para dentro do campo central do desenvolvimento. Nesta seara, a efetivação dos direitos sociais e as políticas públicas são instrumentos para desenvolver a liberdade e as capacidades dos indivíduos, o que não é diferente na figura dos migrantes, aliás, podendo ser ainda mais relevantes, considerando a vulnerabilidade dessa população. Vindo ao encontro do que defende Sen e Nussbaum, Lussi (2017) parte da ideia do protagonismo dos indivíduos e da fundamentalidade de se estabelecer um espaço de reinvenção das relações, capaz de oportunizar o protagonismo dos sujeitos em mobilidade. O protagonista "é aquela pessoa que toma a iniciativa, que age, que é por excelência ativa e não passiva perante as situações, que exerce sua liberdade e singularidade tomando decisões e interagindo propositivamente com atores e contextos" (LUSSI, 2017, p. 481).

Logo, a expansão das liberdades e das capacidades favorece o protagonismo dos atores em mobilidade junto ao tecido social. Como menciona Lussi (2017):

> Saber identificar onde e como pode ser favorecido ou exercitado um protagonismo ativo de pessoas e grupos em mobilidade é prevenir a exclusão e melhorar a capacidade de incidência, junto com a qualidade de vida de migrantes e refugiados, prevenindo vulnerabilidades, fortalecendo a resiliência e ampliando a coesão social e o sucesso dos processos migratórios. Todavia, cabe ressaltar que as potencialidades podem ser neutralizadas por situações de vulnerabilidade, portanto, não se trata de contrapor promessa a ameaça, mas manter a complexidade do fenômeno, sem simplificações nem reducionismos, para que as estratégias de desenvolvimento do projeto migratório sejam

> capazes de otimizar as oportunidades (LUSSI< 2017, p. 481-82).

Sendo assim, o Estado é fundamental para o desenvolvimento das pessoas como protagonistas, agentes ativos da sociedade, e o cumprimento da sua função na efetivação dos direitos sociais cria oportunidades que dignificam a vida das pessoas, especialmente dos migrantes que precisam de um espaço aberto pra desenvolver suas capacidades e liberdades e, assim, recomeçarem suas vidas com reconhecimento e respeito, que todo pessoa merece.

CONCLUSÃO

A efetivação dos direitos sociais é essencial para garantir uma vida digna às pessoas. A não observância ao princípio da dignidade humana constitui-se em grave violação ao atual texto constitucional e também à Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Uma vida somente será digna e fará jus a esta condição quando as liberdades, a ampliação das capacidades e o acesso aos direitos sociais não forem privados. No entanto, não basta existir, é preciso viver com qualidade e dignidade. Logo, a garantia de um mínimo existencial para o desenvolvimento dos indivíduos exige do Estado uma resposta prestacional.

O Estado, por sua vez, nem sempre dá conta da responsabilidade de proporcionar melhorias e qualidade de vida às pessoas, uma situação que atinge não somente os nacionais, mas também o migrante, que, além de suas dificuldades linguísticas, diferenças culturais e vulnerabilidade social, depara-se com os impasses no reconhecimento, no acesso aos direitos sociais e na inclusão nas políticas públicas. Reconhecer o migrante como sujeito

de direitos e merecedor de respeito, de uma vida digna como todos, é assunto que deve ser repensado pela sociedade, pelo Estado e pelos seus órgãos. Incluir as discussões sobre alteridade no campo das políticas públicas é fundamental, quando se deseja o bem-estar das pessoas. Mais do que instrumentos de efetivação de direitos, as políticas públicas são instrumentos que possibilitam o protagonismo dos indivíduos junto ao meio onde estão inseridos, favorecem o seu desenvolvimento humano, suas liberdades e a ampliação das suas capacidades enquanto atores sociais.

É necessário que a sociedade e o Estado demonstrem se importar com os mais fracos, os mais vulneráveis, pois só assim será possível idealizar uma sociedade justa, digna e igualitária. As políticas públicas são essenciais nesta tarefa, em especial quando se tem um cenário marcado pela desigualdade e pela multiculturalidade, em que, não raras vezes, caminha-se em direção à exclusão das pessoas, discriminação e aplicação das lentes da invisibilidade. O olhar da invisibilidade deve ser substituído por um olhar mais humano e sensível, capaz de enxergar o outro e respeitar suas diferenças. A solidariedade, a igualdade, o diálogo e a efetivação dos direitos humanos devem representar a melhor imagem da dignidade humana.

Como desafio, impõe-se ao Estado a realização de políticas públicas capazes de fazer o possível para melhorar a vida das pessoas, senão, ao menos, amenizar os efeitos das desigualdades sociais, na medida em que uma sociedade justa é aquela que é mais desenvolvida. O que se espera, ao menos, é: um Estado voltado aos direitos sociais, ao desenvolvimento e às políticas públicas igualitárias e sem discriminação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23/12/2022.

FALCÃO, V. R. S. "Os direitos fundamentais e o princípio da dignidade da pessoa humana". **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, vol. 20, n. 38, 2013.

FURRI, F. "'Os migrantes podem agir?' – presença, organização, visibilidade em um cenário precário". **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, vol. 24, n. 47, 2016.

G1. "Solicitações de refúgio no Brasil, em 2019". **G1** [2019]. Disponível em: <www.g1.globo.com>. Acesso em: 08/01/2023.

HACHEM, D. W. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**: por uma implementação espontânea, integral e igualitária (Tese Doutorado em Direito). Curitiba: UFPR, 2014.

JOSEPH, H. "Prólogo". *In*: MEJÍA, M. R. G. (org.). **Migrações e direitos humanos**: problemas socioambientais. Lajeado: Editora da UNIVATES, 2018.

LEDUR, J. F. **Direitos fundamentais sociais**: efetivação no âmbito da democracia participativa. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2009.

LUSSI, C. "Desafios do encontro entre migrantes e comunidades cristãs: reflexões sobre situações de vulnerabilidade". **Encontros Teológicos**, vol. 32, n. 3, 2017.

LUSSI, C. "Políticas públicas e desigualdades na migração e refúgio". **Psicologia USP**, vol. 26, n. 2, 2015a.

LUSSI, C. **Formulação legal e políticas públicas no trato das migrações nacionais e internacionais**: Migrações e trabalho. Brasília: Ministério Público do Trabalho, 2015b.

MARQUES, C. L.; MIRAGEM, B. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MOTTIN, A. L. S. **Direitos sociais e desenvolvimento**: perspectivas para uma reconciliação em Amartya Sem (Dissertação de Mestrado em Direito). Passo Fundo: UPF, 2019.

NUSSBAUM, M. C. **Fronteiras da justiça**: deficiência, nacionalidade, pertencimento à espécie. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2013.

OIM - Organização Internacional para as Migrações. "Relatório Mundial sobre as Migrações 2018". **Portal Eletrônico da OIM** [2018]. Disponível em: <www.iom.int>. Acesso em: 17/01/2023.

OLIVEIRA, R. S. L. "Interesse privado: uma reflexão acerca da supremacia do interesse público no estado social". *In*: LIMA, F. R. S.; PORT, O. H. M.; OLIVEIRA, R. S. L. O. (coords.). **Poder Judiciário, Direitos Sociais e Racionalidade Jurídica**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2011.

PINHEIRO, M. M. S. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento**: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

PIOVESAN, F. "Proteção dos direitos humanos sob as perspectivas de raça, etnia, gênero e orientação sexual. Perspectivas do constitucionalismo brasileiro à luz dos sistemas global e regional de proteção". *In*: BERTOLDI, M. R.; GASTAL, A. F.; CARDOSO, S. T. (orgs). **Direitos fundamentais e vulnerabilidade social**: em homenagem ao professor Ingo Wolfgang Sarlet. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2016.

POLI, L. "Um olhar sobre a teoria crítica de Axel Honneth". **Ius Gentium**, vol. 12, n. 6, 2015.

RIKILS, F. **Imigrantes venezuelanos no município de Boa Vista – Roraima e as políticas públicas sociais** (Dissertação Mestrado em Direito). Santa Cruz do Sul: UNISC, 2018.

SARLET, I. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2015.

SARLET, I.W. "Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988". **Revista de Diálogo Jurídico**, vol. 1, n. 1, 2001.

SARMENTO, D. "Direitos sociais e globalização: limites ético-jurídicos ao realinhamento constitucional". **Revista de Direito Administrativo**, vol. 223, 2001.

SARMENTO, D. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019.

SAYAD, A. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: Editora da USP, 1998.

SCHMIDT, J. P. “Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas”. **Revista do Direito**, vol. 3, n. 56, 2018.

SEN, A. **A ideia de justiça**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2011.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2000.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

SILVA, L. M. M.; LIMA, S. S. “Os imigrantes no Brasil, sua vulnerabilidade e o princípio da igualdade”. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, vol. 7, n. 2, 2017.

ZAMBAN, N. J.; KUJAWA, H. A. “As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social”. **Revista Brasileira de Direito**, vol. 13, n. 1, 2017.

ZEIFERT, A.; STURZA, J. M. “As políticas públicas e a promoção da dignidade: uma abordagem norteada pelas capacidades (capabilities approach) propostas por Martha Nussbaum”. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, vol. 9, n. 1, 2019.

CAPÍTULO 8

Migraciones del Siglo XXI, Un Necesario Re-Cambio en las Políticas de Identidad

MIGRACIONES DEL SIGLO XXI, UN NECESARIO RE-CAMBIO EN LAS POLÍTICAS DE IDENTIDAD

Germán Rozas Ossandón

Desde el tema de la identidad social como hilo conductor, se analiza la migración más que los migrantes, en tanto proceso, presente en el siglo XXI y, desplegada en todo el mundo particularmente los países de América Latina. Se observa como una dinámica histórica, expresión de un movimiento propiamente humano y no exclusivo de los años recientes. No obstante, en el afán de construir sociedades que progresen, desde la perspectiva desarrollista, se distorsiona el fenómeno tras el objetivo de construir sociedades con una sola nación, homogéneas, identificadas con atmósferas moderno europeizantes. Finalmente se avanza en señalar que la actualidad está más definida por la diversidad, lo que exige un diseño social de inclusión de la migración, en tanto dimensión cultural, para ingresar a una conversación más de tipo cercano a una ciudadanía intercultural.

El objetivo de este capítulo es revisar el tema de la migración en la dirección de generar políticas de Identidad, bajo el contexto de un nuevo paradigma.

La metodología apunta a la expresión del contenido bajo el formato de ensayo, desarrollando una articulación entre migración, políticas de identidad e interculturalidad.

Las secciones se despliegan desde la noción de identidad, el rechazo a la misma desde lo cultural, para luego entrar en el fenómeno migratorio, en su proceso de instalación y demandas, para

continuar con los avances hacia un nuevo paradigma intercultural y plurinacional.

ALCANCES SOBRE EL CONCEPTO DE IDENTIDAD SOCIAL O CULTURAL

La identidad es un concepto muy utilizado en el ámbito de la psicología, especialmente en torno a la descripción de la personalidad y en el campo clínico. Erikson (1987) es uno de los autores más recurridos al respecto. No obstante, esa no es la línea de trabajo que queremos desarrollar aquí, sino que nos interesan las miradas de la identidad desde lo social o cultural, es decir, se trata de recorrer el concepto de identidad como un fenómeno presente en los colectivos sociales.

Igualmente hay varias e interesantes definiciones de este tipo de identidad en el campo de la psicología social, como es la de Tajfel (1981, p. 255) "el conocimiento que posee un individuo que pertenece a determinados grupos sociales junto a la significación emocional y el valor que tiene para él/ella dicha pertenencia". O la de Molano (2007, p. 73): "el concepto de identidad cultural encierra un sentido de pertenencia a un grupo social con el cual se comparten rasgos culturales, como costumbres, valores y creencias. La identidad no es un concepto fijo, sino que se recrea individual y colectivamente y se alimenta de forma continua de la influencia exterior". Sin embargo, resulta mucho más clarificador, cuando hablamos de identidad, no tanto en el afán de definirla, sino más bien vincularla al sector social, en el cual ella pretende ser su reflejo. Es decir, vamos a formarnos una mejor idea de qué es la identidad social en la medida que la vinculemos a una población o a una comunidad inserta en el tejido social en sus procesos habituales para obtener reconocimiento. Esto último, ya nos diseña una situación que va

complejizando la superficie donde queremos trabajar. Una comunidad no es independiente, se encuentra siempre en una relación, buena o mala, de lucha social o de participación, en un contexto en el cual hay otros actores, ya sea el Estado, las elites, las empresas u otras comunidades. De modo que la identidad social no es reflejo de la comunidad solamente, sino que es producto de un lazo relacional, muchas veces áspero, inserta en un espacio pleno de otros actores.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD NACIONAL

Luego de las independencias del siglo XIX en los países de América Latina, nuestros próceres y gobernantes, todos pertenecientes a las elites dominantes, se enfrentaron a la necesidad de levantar una sociedad que tuviese un tamaño significativo y estuviera a tono con las otras sociedades del orbe. Es decir, surgió el desafío de construir una sociedad, la cual no se hace presente con sólo desearlo, sino con propuestas y esfuerzos concretos.

En esa dirección es que surge el proyecto de formar una Nación, en todos los países del continente. Una Nación, como definición, es un agregado poblacional voluminoso que tiene un apego afectivo a un territorio y además dispone de un sentido fuerte de pertenencia. Pero, cabe mencionar que esa era la ilusión, generar un sentimiento positivo de la población local en relación al territorio y por tanto en relación a la Nación. Pero dicho sentimiento o relación no existía. La población local, los indígenas, los afrodescendientes, los campesinos de esa época, no estaban al tanto o no eran partícipes ni eran considerados en la construcción de esta nueva sociedad. Esta era una motivación de las elites, y, más todavía, éstas sí necesitaban a la población local para sus fines, pues requerían mano de obra suficiente para levantar estas nuevas sociedades. Por tanto, estaba

claro que, para llegar a este objetivo, la población local cumplía con el papel de ser útil, por no decir claramente que iba a ser utilizada para ello. No obstante, la población local, no ajena a comprender estas situaciones, sin duda se resistía y no estaba dispuesta a asumir este rol impuesto, menos sin ninguna consideración de su contexto de vida.

Desde esta dimensión compleja es que la idea de Nación, se comprende mejor como un propósito a construir. Y para ello, el deseo de la elite, era que la población local desarrollara este sentimiento positivo y afectivo con el territorio. La pregunta es cómo lograrlo o cómo ello se logró.

Entendiendo que esto fue un proceso de muchos años, una de las primeras acciones fue instalar fronteras. Para estas nuevas sociedades se requerían fronteras físicas, visibles, ya sean hitos geográficos, o líneas demarcatorias. Lugares destinados a controlar, vigilar y regular el ingreso de población proveniente de otros países. Nada nuevo en relación a lo que ocurre hoy. Aun cuando el objetivo principal de las fronteras, tal como nos señalan muchos autores, entre ellos Barth (1976), Grimson (2000), Segato (2007), era, principalmente, impedir que la población local saliera fuera del territorio propio y se perdiera. Se necesitaba mantener a la población local dentro del territorio, precisamente para utilizarla, como señalamos anteriormente. De modo que las fronteras eran en realidad muros o una gran cárcel para evitar que la población transitara y saliera del territorio. Cabe mencionar que, previo a esta dinámica de fronteras, la población social transitaba de un territorio a otro por cientos de años; la circulación por todo el espacio disponible era un funcionamiento social normal, como el caso del mundo indígena, cuyas coordenadas eran otras. Es así como las fronteras vinieron a restringir, limitar y a ser muy incomodas para la vida de la población local.

Por ello es que era necesario instalar la idea de una Nación, es decir, desarrollar un apego afectivo al territorio. ¿Cómo hacerlo? Siguiendo los planteamientos de Anderson (1993) en base a su texto "Comunidades Imaginadas", va quedando claro que las elites latinoamericanas comenzaron a construir un concepto de Nación y de sociedad como una especie de "ente social", de "organismo" que nace en un momento determinado, es su momento fundacional y luego, este organismo acciona con innumerables hazañas, gloriosas y felices, llevadas a cabo por héroes y algunas heroínas, quienes, se dice, lucharon, se esforzaron, e incluso se sacrificaron, por la Nación y por todos nosotros. De manera que lo que tenemos hoy como sociedad sería gracias a esas batallas y a esos momentos difíciles de nuestros héroes. Estos procesos comunicacionales se mantienen hasta el presente y sus dinámicas vinculadas a ciertos sacrificios, esfuerzos y éxitos son asociados a catástrofes climáticas, sociales y políticas. Se agrega a lo anterior el impulso de la socialización, es decir, el disciplinamiento, los ritos, las celebraciones emblemáticas, principalmente la educación y las normas de convivencias centradas en dar forma a la patria, a través de la bandera, el escudo y el himno nacional. Eventos continuos y reiterados todos los años -y semanales en los colegios-, a modo de marcar constantemente nuestra vinculación emocional a esta grandes "gestas" y nuestro sentido de pertenencia.

Una segunda dimensión en el proceso de construcción de la Nación, fue definir las características de la misma. Y, en ese plano, la elite recurrió a su fuente más cercana: la definición de sí misma, que refería a un origen europeo. Es decir, se impregnó a las naciones latinoamericanas, en general, de una condición blanca, civilizada, pro-occidental, burguesa, con una filosofía positivista, con parámetros de funcionamiento moderno europeizantes (SEGATO, 2007). Se planteó, entonces, que la Nación o las naciones, de nuestro continente eran originadas o venían de Europa y, por tanto, vivían de su espíritu, señalando que la semilla del tipo de sociedad a instalar

venía de "nuestra" madre patria, cuyos referentes eran los parámetros o las matrices de las sociedades europeas. Así se rechazaba el mundo que se alojaba en las poblaciones locales que no eran verdades a considerar, más bien el universo local era y es evaluado como básico, irregular, atrasado, disfuncional y, principalmente, inferior (DUSSEL, 2000).

EL RECHAZO A LA IDENTIDAD NACIONAL

Una vez establecida esta Nación caracterizada por una lógica moderno-europeizante, además de los ritos y el disciplinamiento educacional, se agregó la represión (SEGATO, 2007). Es decir, el orden y el envío de la fuerza, expresada en la policía, las fuerzas militares y además las normas jurídicas promulgadas para anular, negar, someter y obligar a la población a conducirse apropiadamente dentro del esquema establecido, dirigidas a prohibir costumbres y tradiciones populares e indígenas (MARIMAN *et al*., 2006), llegó para instalar una crítica destructiva contra otras religiones y otros modelos de espiritualidad que no fuesen principalmente católicas, conceptualizando aquellas creencias populares como atrasadas y supersticiosas. Se incluye en este rechazo social la acusación a los pobres y los marginales, como una población disfuncional con el sistema, comunidad definida como alterada, enferma, cercana a la patología psicológica. Dicho de otra forma, como una población negativa, determinada así por factores biológicos y genéticos (LEÓN, 2016). Argumentos y teorías que fueron condicionando la constitución de mecanismos de corrección, dirigidos a levantar instituciones destinadas a esa función, como los reformatorios, la casa de orates, los psiquiátricos, las correccionales, los hospicios, las políticas de saneamiento y de limpieza social (RAMACCIOTTI, 2010) y, en el peor de los casos, la cárcel como asimismo la invasión

y el control militar de las zonas indígenas. Lo mismo ocurre en muchas otras dimensiones como el diseño urbanístico de la ciudad, muy copiado de importantes ciudades europeas (QUIJANO, 2011), con la instalación de grandes avenidas, parques vegetales de árboles nórdicos, barrios, edificios y viviendas, con pocas callejuelas, orientadas hacia la plaza central, con edificios emblemáticos, como la catedral, el municipio, los ministerios. Toda una arquitectura urbanística para evitar aglomeraciones, favorecer el libre tránsito a la policía y, reconducir cualquier movilización social o acto de rebeldía a su degradación y derrota.

Habría que agregar, como elemento central, la conformación de un tipo clásico de familia, padre, madres e hijos, que en el fondo es un modelo de control de la sexualidad y de promoción de la reproducción, en la línea de dotar de nuevos hijos a la Nación, pero de forma ordenada, siempre dirigida hacia el trabajo y el respeto al modelo moderno europeizante (ZERÁN, 2018). Es por ello también que hubo un rechazo estructural a la homosexualidad, considerada como incoherente con ese tipo de familia (ORELLANA, 2018; MONTANARO, 2017), definiéndola como una expresión aberrante del ser hombre o mujer, generando una conceptualización de la misma, asociada a disfunciones biológicas y psiquiátricas.

Como se puede observar, frente a este magno proceso de forzamiento identitario sesgado, la población popular, es decir, los pueblos indígenas, la población afro descendientes, los campesinos, los migrantes de la época, lo trabajadores y obreros, los movimientos sociales del periodo, las familias pobres, los matarifes, los vagabundos, los niños de la calle, en fin, toda esa población, no compartía el ideario de ese concepto de sociedad, no se sentía representada, ni reflejada en su sufrimiento, tampoco esa identidad forzada conversaba con su cultura e historia, con sus tradiciones, con sus hábitos ancestrales, con sus concepciones de mundo, sus conocimientos y su sabiduría sigilosamente guardada. Desde ese

arrinconamiento, desde esa represión, desde esa soledad identitaria es que esta población, que llamamos popular, marginal, pero, mayoritaria, es que se rechaza la identidad nacional. Esta población no gusta de esta sociedad, no se ve considerada en sus valores fundamentales y más bien observa cómo su más íntimo ser es categorizado como degradante, sucio, repudiable. Por lo anterior, este sector popular no se pliega al modelo y más bien hace lo contrario: se opone y se encuentra en la otra rivera, al otro lado de la línea. Ello lo realiza mediante muchos mecanismos, tanto desde el rechazo explícito como desde uno velado; con un bajo rendimiento en lo laboral, no acatando las normas, transgrediendo constantemente la ley, evadiendo impuestos y multas como, asimismo, no respetando las matrices establecidas para la vida cotidiana, poniendo en ejercicio sus propias creencias, sus dioses, de manera oculta, manteniendo su verdadero pensamiento en secreto, conduciendo su expresividad hacia otras dimensiones vinculadas a la música, el baile y el canto (RECASENS, 2010). Y, en el peor de los casos, migrando y escapando del país, hacia territorios vecinos como fue el importante caso de argentinos que migraron hacia Uruguay y Brasil (SEGATO, 2007). Esto es lo que nos conduce al punto siguiente.

EL FENÓMENO MIGRANTE: ORIGEN

La migración es un fenómeno que ha adquirido relevancia recientemente, en tanto es un problema para las sociedades receptoras. Son los casos dramáticos de migraciones africanas hacia Europa, con mucha muerte y sacrificio en el proceso. Lo mismo ha ocurrido con los desplazamientos hacia Estados Unidos, a través de las fronteras mexicanas, en un corredor que va desde Honduras y Guatemala (GALAZ; POBLETE; FRÍAS, 2017).

Igual es el caso de Chile, donde la atención ha estado concentrada en la ciudad de Arica y en la localidad de Colchane, con una migración muy sufriente, especialmente en el caso de venezolanos (INE, 2017; EL MOSTRADOR, 2021). En el país la población migrante alcanza al 7,5%, cantidad de la cual el 30% son venezolanos, peruanos 16,6%, haitianos 12.2%, colombianos 11,7%, bolivianos 8,9%, Argentinos 5,2% y otros un 15% (DEM-INE 2021). No obstante, en el pasado lejano, cientos de años atrás, la migración en América Latina no era tal, sino más bien se trataba de un tránsito, como se indicó más arriba, normal y habitual de la población de una región a otra (MATOS, 1986); proceso ocurrido en este continente como en todo el mundo.

Las causas de la migración reciente tienden a ubicarse en el campo de lo económico, la pobreza, la falta de trabajo, la falta de recursos como también la no disponibilidad de tierra. Es el caso de peruanos y bolivianos desplazados hacia diferentes países de América Latina o de los ecuatorianos hacia Estados Unidos. La migración permanente entre Paraguay, Argentina y Brasil (KASARIK, 2000), en la región de Foz de Iguazú, Misiones, Posadas, Encarnación, por mencionar algunas de ellas.

Por otro lado, hay ejemplos de causas políticas como los desplazados dentro y fuera de Colombia; los tránsitos desde Venezuela y Cuba hacia los Estados Unidos, Chile, Argentina y Uruguay, así como desde los tres últimos hacia otros países, motivados por las dictaduras vividas hace algunos años.

Sin embargo, también hay migraciones por razones identitarias, vinculadas a lo ya señalado, debidas al rechazo a la identidad nacionalista moderno-europeizante. Es lo que ocurre con el tránsito de población afrodescendiente desde Argentina hacia Uruguay y Brasil (SEGATO, 2007); de población indígena de Bolivia hacia Argentina y viceversa en el nordeste Argentino (GRIMSON, 2000). En la zona Norte de Chile, migración hacia el

Perú, hacia la ciudad de Tacna desde Arica y viceversa, como asimismo entre Bolivia y la ciudad de Iquique. En este caso, la población busca un espacio de oxígeno que le permita una atmósfera de libertad en la expresión de su cultura, sus costumbres, sus ritos. Ello, en la búsqueda de nuevos lugares donde no exista o sea menos exigible, la adhesión a los estilos de vida religiosos y culturales del país receptor.

Vale agregar aquí que la identidad social es una disposición humana que caracteriza a las personas, que la definen, que le dan un sello, en una especie de ubicación dentro de un mapa, una red en relación a otras identidades y sectores sociales, lo cual se asocia a un rol, a objetivos, a tareas y principalmente a utopías. De alguna forma es un plan de vida social, un camino a seguir, una meta o lugar donde llegar. Una comunidad con baja identidad es un ser que va a la deriva, se mueve confusa, corriendo el riesgo de caer por el despeñadero y, lo que es peor, ser fácil víctima y presa de modelos sociales abusivos y corruptos. Precisamente eso es lo que ocurre y ocurrió con el sector popular, una comunidad despojada de su identidad, desvestida y expuesta en toda su desnudez, sometida a una situación de fragilidad social máxima, diluida a una entidad conformada por la nada, por el vacío, casi por una especie de no existencia. Es una forma de opresión emocional, psicosocial, arrinconada a los espacios más oscuros, degradantes de los "nadie", una especie de basura social, sin valor alguno. Es en esas condiciones a las cuales se sometió al sector popular.

Esta mal conformada sociedad moderno-europeizante conducida por las elites atrapa a esos "don nadie" en calidad de "piltrafa social", para forzarlos a inyectarse esa identidad extranjerizante construida por la elite. Una inoculación a presión, obligada en contra de la voluntad mayoritaria, a contrapelo, exigidos a una especie de travestismo involuntario. De esta manera, el sector popular, tragado y maniatado socialmente, es construido con una

identidad inventada, aunque nunca llegará a una transformación completa, siendo sólo un sujeto a medias, deformado pero no desconfigurado, no completamente integrado, no enteramente convencido, con una metamorfosis incompleta. Es decir, pese a todos los esfuerzos realizados por el poder, no se logra totalmente la tarea, de manera que en el fondo de su ser, el sector popular, en un rincón secreto y ultra reservado de su territorio, mantiene un nudo íntimo que guarda la identidad propia, esa identidad ancestral, la cual se preserva allí congelada, pero no muerta.

Es así como, desde ese espacio oculto, es que vuelve a emerger esa identidad profunda, bajo ciertas condiciones de estímulo social, desencadenando inicialmente un firme rechazo a la identidad nacional de las elites, para posteriormente buscar y hurgar en la superficie social, su liberación y formas de expresión, mediante diferentes acciones y caminos. Es en esta dinámica que podemos entender la migración también como un proceso causado por la subalternización, la sumisión de la identidad propia y el intento impositivo de instalar otra ajena. Así, la migración es un escape frente a esta cárcel emocional, psicosocial, que implica un viaje de salir del espacio opresivo y la búsqueda de otro lugar más acogedor y apropiado para retomar fuerzas y dar curso a la reincorporación de su identidad propia.

LA INSTALACIÓN ESTRUCTURAL DEL MIGRANTE

Tal como ha ocurrido, en países como Inglaterra, Francia, Alemania o Estados Unidos, entre muchos otros, la migración tiene una consolidación estructural, a diferencia de nuestro continente (GALAZ, POBLETE; FRÍAS, 2017; García Canclini, 2000), aunque en parte también está ocurriendo este fenómeno aquí. No obstante, en aquellos países se ha producido una fuerte integración de los

migrantes al funcionamiento de la sociedad de todos los días y estos grupos son parte de la estructura productiva como cualquier local. Asimismo hay espacios, territorios urbanos cuyo funcionamiento es dominado por una cultura migrante específica. Esto se puede observar, a modo de ejemplo, en la ciudad de Nueva York, como el barrio chino, italiano, español, etc. Igualmente en la ciudad de Londres, en barrios indios, turcos, musulmanes, árabes, chinos, latinoamericanos. Son espacios en que sin duda impera la Ley del país receptivo, aunque el despliegue de la vida cotidiana se expresa según el tipo de comercio, el estilo de vida, el tipo de vestimenta y alimentación de la cultura migrante instalada. E incluso son lugares bilingües, con acentos de la correspondiente cultura migrante. Esta dinámica de instalación es un proceso que lleva décadas en esos países, que perfectamente puede alcanzar 100 años, si no más. Por tanto, la presencia de otras culturas ajenas en los espacios del país de acogida es un fenómeno absolutamente consolidado, de tal manera que la fisonomía o las marcas identitarias propias del país receptivo se han fundido con la migración. Es decir, se ha conformado, en tanto conjunto, como una totalidad relativamente bien afiatada. Su identidad es más compleja, más inclusiva, más enriquecida; tanto así, que parte del atractivo para el turismo es precisamente su multiculturalidad, que incluso habla de su calidad como estados naciones desarrollados, alcanzando mayores niveles de integración mundial al definirse como países diversos.

En el caso de América Latina, se están produciendo situaciones similares. Sin embargo, la lógica de este continente corresponde a un esquema retrogrado, donde se prioriza el rechazo y la discriminación (TIJOUX, 2016). Ello, por lo señalado con anterioridad, en tanto el marco europeizante y católico es preponderante y todo aquello que evidencie un origen migratorio, es visto como externo e indeseable. No se ha desarrollado un concepto de país multicultural que se autodefina como una nación integrada con varias culturas, sino, más bien, como países sostenedores de una

cultura original, asociadas a la madre patria (o europeas) y expulsora de otras culturas. De modo que, en ese espíritu de mayor discriminación, se terminan generando condiciones estructurales de desigualdad expresadas en rechazo a la integración institucional o, más bien, dejando a la población migrante latinoamericana abandonada a su suerte y a un funcionamiento desregulado, ilegal y desprotegido (GARCÍA DE LA HUERTA, 2009). No hay una cultura estatal establecida en el continente ni un proyecto país basado en la integración del migrante al rodaje de su funcionamiento. Este sigue siendo observado como una "escoria" como "indeseables", que los gobiernos preferirían evitar y al que sólo le queda soportar.

Sin embargo, la situación ha comenzado a dar un giro. El migrante latinoamericano, se ha ido instalando y su población se ha ido consolidando en los países receptivos de la región, pero bajo esas condiciones señaladas. Condiciones complejas que no impiden la instalación del migrante, dinámica nunca antes imaginada por las autoridades. Llamémosla "instalación forzada", es decir, el migrante ejerce una presión que va contracorriente, oponiéndose a las normas y dispositivos establecidos. Con su energía y su cúmulo de necesidades no resueltas, logra imponerse y conquistar espacios sociales de todo tipo. Por un lado, en el espacio del sonido, llena los ambientes con su voz, con su música, con su danza, con el canto.es el espacio sonoro. Esto, desde la música estridente que sale por las ventanas hacia la calle hasta la expresión de los tambores, los disfraces y los cantos religiosos de las peregrinaciones negras y extranjeras presentes en las fiestas religiosas (SÁNCHEZ, 2010).

La incidencia migrante también ocurre en la elaboración de comidas, productos, especies, olores, mezclas que van impactando la vida diaria como, asimismo, estimulando un nuevo mercado de consumo que empuja al comercio establecido a importar los componentes e insumos necesarios para la vida del migrante, bajo las demandas de su cultura. Ello lleva a un aumento de la oferta, por

lo voluminoso de la migración, lo que a su vez genera ganancias económicas significativas a las empresas nacionales. Lo anterior llega hasta la instalación de una cadena de lugares de venta de comidas extranjeras, con la incorporación de restaurantes exclusivos con tarifas de alto precio, pensados para los nacionales, pero manejados por empresarios migrantes.

No obstante, hay también un proceso nefasto, complejo y muy negativo asociado a la migración que refiere al desarrollo de mafias y negocios de narcotráfico. Su explicación tiene muchas variables, pero vale señalar primero que nada, que el migrante es una población aprovechable, un recurso a explotar, una especie de terreno eriazo, abandonado, pero mercantilizable; son humanos "disponibles para ser usados, abusados y extorsionados" en beneficio de aquellas mentes desprendidas de toda moral como son las mafias y el narcotráfico (SALGADO, 2022). Las mafias y el narcotráfico existen en todos los países, pero su crecimiento y desarrollo está determinado por las leyes locales que lo impiden hasta cierto punto y a la relativa disposición de la población a dejarse utilizar. Sin embargo, la lógica del "narco", obviamente, es saltarse las leyes locales y establecer las suyas y sus propios mercados. Y, en la medida que las mafias y el narcotráfico tienen mayor experiencia y más organización, sin duda, elaboran estrategias más inteligentes y más sofisticadas para ejercer su oficio, tarea que está dirigida a enriquecerse a costa de exprimir a toda aquella población migrante frágil, insegura y disponible en un momento dado.

Los países latinoamericanos, sus estados, sus gobiernos y sus políticas culturales, tal como se indica más arriba, no tienen ningún interés en integrar e insertar a los migrantes en el funcionamiento nacional, por lo que su actitud principal es el abandono de esta población a su propia suerte. Más aún, dado la cultura del rechazo al migrante, la segregación, la discriminación, la no consideración, lo que sumado lleva a un definitivo abandono de este grupo,

produciéndose así la tormenta perfecta a favor de las mafias y del narco. Entonces, este último, finalmente, cuenta de manera gratuita con una población "fácil de exprimir", desde la cual extraer ganancias y enriquecimiento, disponible para ser capacitada en su mismo funcionamiento de modo que, igual que una infección, es incorporada a sus huestes y actos de delincuencia. Ello se debería, en gran parte, a que se encuentran en muy malas condiciones de vida puesto que el sistema nacional no ofrece espacios ni oportunidad alguna a la integración migratoria, obligando a esta población a desarrollar un comportamiento ilegal.

Resumiendo entonces, tenemos al menos tres formas de inserción y de estructuración de los migrantes a nivel nacional. Una de ellas es la generación de barrios de migrantes, asociada a toda una dinámica de vida y productiva cuyo eje es la cultura de un grupo en particular: zonas de peruanos, de colombianos, de venezolanos, de haitianos, del comercio chino y coreano y, en el pasado, de árabes (como el barrio Patronato) en el caso de Santiago de Chile. En segundo lugar, se observa la incorporación de migrantes a las mafias y al narcotráfico, reclutados debido a sus muy malas condiciones de vida y sus dificultades de encontrar trabajo. Hay que agregar aquí un volumen importante de población migrante que sin ingresar al narco o las mafias vive vinculado a ellas, dada su situación precaria. Este migrante se sustenta con ventas en ferias informales, cantando en los metros, pidiendo dinero con sus niños en las esquinas, pero al mismo tiempo siendo objeto de extorsión por las mafias, en la compra fraudulenta de espacios callejeros para instalar un pequeño negocio, o compras igualmente ilegales de terrenos para construir vivienda, todos espacios bajo el control de las mafias, que no cuentan con ninguna autoridad legal para desarrollar ese comercio. Se asocia a esto el comercio de protección, de prostitución y trata de personas (SALGADO, 2022). Finalmente, en tercer lugar, nos encontramos con migrantes cuyo origen económico es de mejor nivel, poseedores de capital, con formación profesional, quienes ingresan al mercado

laboral con recursos más competitivos e incluso mejores que los de la población local, en la dirección de instalar sus propios negocios, con farmacias, venta de vehículos y repuestos, importación de productos de supermercado, negocios de administración de edificios, etc., como asimismo migrantes que, por su profesión, sus oficios y experticia logran ingresar como dependientes, a puestos interesantes en empresas en tanto técnicos, administradores y vendedores; en servicios de salud como médicos, enfermeras o como contadores y administrativos en empresas del *retail* y muchas otras a disposición en cada país.

La conclusión al respecto es que los migrantes latinoamericanos dentro del continente se instalan en los países de manera estructural, sólida, sin factores de expulsión, pese a la ausencia de políticas públicas significativas de inclusión. De esta manera, cada país, dependiendo de sus condiciones, cambia, se transforma, modificando su arquitectura social, generándose una sociedad reconfigurada, mucho más multicultural, pluricultural y con una gran diversidad.

NUNCA MÁS UNA SOCIEDAD SIN NOSOTROS, LOS MIGRANTES

Las sociedades así constituidas, ya no pueden echar marcha atrás. Los migrantes llegaron para quedarse, son parte de una nueva realidad social, que no sólo toca a ciertos países de América latina, sino a todo el planeta. Por ello es necesario dar un paso más adelante y dejar de pensarse como una sociedad del siglo XIX, en un vano intento de recuperar nuestros orígenes, nuestra pureza, nuestros elementos esenciales. Aspectos que por lo demás nunca existieron o han sido históricamente distorsionados, respondiendo a versiones identitarias esencialistas.

Por otro lado, probablemente tampoco cabe lo hecho durante el siglo XX: conformar una sociedad que sólo se adapta, que produce ciertos ajustes aquí y allá, a modo de dar un egoísta espacio a los migrantes, sólo en la línea de tolerar lo inevitable, generar algunos soportes, permitir a la sociedad que siga marchando sin verse obstaculizada ni atrapada, pero, sin pasar tampoco a una instancia en que los migrantes adquieran una presencia plena y sean parte de la hegemonía. Es decir, tenemos un tipo de sociedad que los acepta, pero los mantiene bajo control. Los tolera, pero no los quiere ni los desea (GARCÍA DE LA HUERTA, 2009).

Lo que sí cabe es comprender que los migrantes ya son parte de la estructura social de estos países y lo que corresponde es cambiar el concepto asociado a algo externo u objetos a reformar o hacerlos encajar dentro del sistema. Por el contrario, los migrantes son ciudadanos de este mundo como cualquiera (KYMLICKA, 1996). El problema no es cambiar el migrante y acomodarlo a las lógicas locales y nacionales, sino cambiar la sociedad misma para pasar a ser una sociedad pluricultural, donde el asunto no es escoger una u otra cultura como la mejor, jerarquizar, sino aceptar que el eje motor no es otra cosa sino la diversidad.

Transformarse en una sociedad diversa, es el punto. Una sociedad que busca generar participación en las grandes y pequeñas cosas, valorando la convivencia bajo el reinado de muchas formas de ser, de pensar y de vivir. No solamente una sociedad inclusiva sino una sociedad articuladora, plena de mecanismos de acercamiento, de intercambio, de diálogo, de ensamble, de apertura, de escucha. Es importante comprender que, para los países, la utopía ya no debiera ser el progreso, el desarrollo, asociado al crecimiento económico, a la acumulación de sólo dinero; más aún cuando en el mundo existen todos los recursos e instrumentos para auto alimentarse. De modo que el enriquecimiento de un país, al contrario, es el intercambio cultural, es la capacidad de generar una

íntima alianza social, basada en una relación horizontal que nos lleve a un despliegue intercultural infinito.

Estamos frente a una nueva era, estamos viviendo un cambio epocal, se está definiendo un nuevo paradigma de sociedad. Y en ese paradigma, los migrantes comienzan a desaparecer, es decir allí están, pero ahora ya no son un fenómeno exótico como en el pasado (TIJOUX, 2016), sino que son parte normal del panorama a nivel de todo el planeta. El mundo hoy se construye en base a los migrantes. Los migrantes somos todos, viajamos, nos trasladamos, cambiamos de lugar. La vida hoy no es la estabilidad en un solo espacio, más bien es el tránsito, el movimiento, es la circulación.

Incluso la Nación, aquella que se construye en base a un territorio, ya no tiene una configuración espacial, un lugar, la Nación hoy también viaja (SEGATO, 2007), es una suerte de migrante. Debiéramos hablar de naciones migrantes, pues la misma se mueve con las personas, ellas son la Nación. La Nación va donde las personas van.

Por otro lado, en esta nueva época tenemos la emergencia o la consolidación de diversos movimientos sociales feministas, pueblos originarios, ecologistas, y también movimientos sociales de migrantes, particularmente de afrodescendientes. Esto es una diferente forma de conformación de la sociedad ya que los movimientos vienen a cuestionar las bases de la sociedad moderna (GARCÉS, 2019). Se critica la modernidad por cuanto esta se sostiene gracias a la desigualdad, a la exclusión. Por lo tanto el derrumbe de esos nefastos pilares que refieren a relaciones sociales desequilibradas, pone sobre la mesa una realidad de fondo que abre a la construcción de una sociedad basada en relaciones sociales inclusivas, donde todas y todos tienen cabida, donde pueden reinar todos los mundos posibles y el punto, más que hablar de quien, migrante o no, es cómo generar las condiciones, las estructuras que conduzcan hacia una sana convivencia, para hacer real una

significativa coexistencia. Falta agregar que esta convivencia, no es solamente pensar en cómo nos acomodamos unos a otros, sino observar que la realidad se enriquece, que las dimensiones de la realidad se multiplican, los hechos se densifican, que ese espacio de coexistencia genera las condiciones para una explosión de colores, de matices, de otras y múltiples verdades, etc. En definitiva el intercambio pluricultural, permite abrir una ventana hacia una multi-realidad (ROZAS, 2022).

De allí, entonces, el planteamiento de la necesidad de generar una nueva sociedad, imposible de construir sin los migrantes, dado que un actor fundamental de estas "sociedades otras" son los migrantes.

POLÍTICAS DE IDENTIDAD PARA UNA NUEVA SOCIEDAD

Dentro de las políticas sociales se encuentran las políticas de identidad. Fueron un avance de Kymlicka (1996) y de Taylor (1993) entre otros, canadienses que derivaron en las políticas de reconocimiento. Todo un campo que se aleja de las políticas centradas en la pobreza y en el desarrollo social con fines de integración de la población sufriente al mercado, para transitar hacia comprender que ciertas poblaciones más que pobres requieren ser reconocidos como diferentes. Diferentes porque tienen otras culturas o han realizado otra opción como estilo de vida, pero lo que fundamentalmente requiere el diferente es ser aceptado como otro, ser visto y ser mirado como otro (MATUS, 2011). Requiere que el interlocutor válido acepte la presencia de un otro que tiene diversas características. Luego, pasar a la fase en que este otro no está allí para ser transformado ni corregido y finalmente ordenado y acoplado al modelo social dominante o encajado en el funcionamiento del

sistema, sino, reconocer que el diferente vive también de manera distinta, con otras necesidades, otros ritmos y principalmente otros objetivos que no necesariamente reman en la misma dirección productiva o social de la estructura dominante.

Las políticas de identidad (KROTZ, 2004; HALL, 2000; ROZAS, 2006), son un paso adelante respecto del concepto de sociedad monocultural. En tanto, en sociedades modernas como la canadiense y otras de países similares, la presión por parte de grupos migrantes y de movimientos indígenas resultó inmanejable dentro del esquema cerrado de la homogeneización. Son poblaciones, que ya no estaban dispuestas a integrarse a la cultura dominante, aceptando la humillación de negar lo propio, de desconocer su historia, de abandonar sus tradiciones expresadas en sus vestimentas, comidas y ceremonias rituales. Eso ya había ocurrido por mucho tiempo, pero las fracturas de la misma modernidad, como asimismo la voluminosa presencia de estos otros, daba margen ahora para exigir reconocer su mundo, a costa de conflictos mayores, con algunos indicios ya presentes referidos al rechazo abierto a las normas de funcionamiento de las sociedades dominantes. Vale mencionar la violencia ejercida por jóvenes franceses, pero de origen migrante, frente a una restrictiva política laboral y educacional que no respetaba sus culturas de base, ocasionando violencia, quemando y volcando miles de automóviles en la ciudad de París el año 2005 (diario El Mundo).

A partir de este tipo de conflictos es que se cambió el concepto de sociedad centrada en una sola matriz cultural igual para todos, hacia la propuesta de la multiculturalidad, de la cual se da cuenta en el texto "Ciudadanía Multicultural" (KYMLICKA, 1996). La multiculturalidad, comprendida como la existencia de varias culturas en un país acepta la vigencia "intracultural" de normas propias de un grupo, sin la obligación de respetar normas nacionales si estas entran en conflicto. No obstante, hay un tope en este proceso

referido a la hegemonía de la sociedad liberal por encima de cualquier otra cultura. Es decir, comienza a constituirse un proceso que libere la presión, aceptando otras formas de vida dentro del país, siempre y cuando estas no pongan en jaque la marcha liberal de las estructuras centrales.

La multiculturalidad ha sido criticada por muchas razones, entre las cuales se encuentra la concepción que se tiene del concepto de cultura. Entendida esta como un espacio social independiente en su desarrollo histórico, que da pie a la idea del respeto por el origen cultural, la preservación de las culturas, dejando fuera el fenómeno del conflicto como un proceso productor de cultura. Así, de esta manera, se libera el desarrollo cultural independiente, pero también se libera la cultura dominante de ser acusada de la masacre social de los otros y le da licencia para mantenerse en el eje central del control nacional.

DE MIGRANTES A CIUDADANOS INTERCULTURALES

Como ya hemos señalado, la idea tradicional del migrante comienza a desaparecer. Las sociedades cada día están más constituidas principalmente por estos grupos. El ADN de la sociedad actual es la diversidad y esta misma se explica por la presencia en gran parte de diferentes culturas. Ya no existe más esa falsa y fantasiosa idea de la cultura pura, sino que el terreno social que pisamos en todo su espacio está constituido por migrantes. Y en esto hay que incluir extranjeros desde países europeos, desde países latinoamericanos y migrantes internos, ya sea desde regiones o desde poblaciones indígenas o, por último, estilos de vida contradictorios con la modernidad, expresadas en diversos movimientos sociales. Ya no tiene sentido seguir hablando de la existencia de migrantes, en la medida en que todos lo somos.

Tal vez corresponda hablar más de procesos migratorios, lo que conlleva a referirse a procesos de hibridación, de préstamos culturales, de inclusión, de integración, de adaptación, de conflictos culturales, de desarraigo cultural (GALAZ; POBLETE; FRÍAS, 2017; GARCÍA CANCLINI, 1990), en fin, de un conjunto de poderosas dinámicas que deben ser estudiadas y así poder comprender de qué están hechas las sociedades contemporáneas y cómo podemos aportar y contribuir a su sana convivencia. Todo esto significa la construcción de un nuevo paradigma (LEÓN, 2010; MANCILLA, 2009; BUSTAMANTE, 2022) que interprete adecuadamente esta nueva realidad social.

Entonces, habría que señalar que el migrante, más que un migrante es un ciudadano y, siguiendo la misma lógica de Kymlicka (1996) y de otros autores, referirse a ello es conceptualizarlos a todos como ciudadanos multiculturales. Pero, criticando a Kymlicka y, más bien siguiendo los aportes de Gunter Diez (2003), correspondería hablar de "ciudadanos interculturales". Y aquí entra la interculturalidad, dimensión que comienza a ser el gran tema de las sociedades de hoy. La problemática social, bajo el paradigma de la interculturalidad, cambia el concepto de problema social. Los que antes se llamaban pobres, migrantes, delincuentes, enfermos, marginales, hoy pasan a llamarse excluidos (PINCHEIRA, 2020; ROZAS, 2021). Esto significa que la crítica principal a la sociedad actual es su fábrica de problemas sociales, a través de la exclusión. El pobre y el migrante es principalmente un ser excluido por una elite y por una estructura dominante, que promociona el rechazo a lo diferente. Todo lo cual marca ahora con claridad la causa de todos esos problemas señalados y revierte la lucha social hacia enfrentar la exclusión. Verbigracia, a desarrollar la inclusión. Más aún, comprender que la exclusión no refiere sólo a personas sino a culturas, a la exclusión de otros estilos de vida y formas de pensar. Eso es lo que desagrada al poder establecido, he allí el meollo de la migración. Por tanto el nudo de la problemática social está en serias

dificultades en la relación cultural. Allí se encuentra su médula. Y ello abre la puerta necesaria a mejorar las relaciones culturales y, por ende, a la interculturalidad.

La interculturalidad es diferente a la multiculturalidad, en tanto tiene otro concepto de cultura, tal como veíamos más arriba. Plantea que las culturas son interdependientes y son producidas en una relación social. No existe una cultura que funcione sola, sino todas viven en un enjambre. Entonces la sociedad es un tramado, un tejido de culturas, múltiples formas de vida que se entrelazan y entretejen en la superficie social. La sociedad de hoy día es como un arrecife, múltiples especies que se vinculan unas otras, con hábitat y microclimas diferentes que en un ensamble determinan todo un sistema de vida. El éxito de un arrecife no es el predominio de una especie sobre otra sino la regulación y estabilidad del todo el sistema en su conjunto. Por ello la Interculturalidad observa las culturas siempre relacionadas y, precisamente para una adecuada conversación entre culturas, un primer tema es la cuestión del poder (DIETZ, 200), lo que hace la diferencia con la multiculturalidad. La mala relación entre culturas, donde una se impone a las otras, donde una domina y explota a las otras, es parte de la explicación de la interculturalidad. Y, por tanto, parte del trabajo intercultural.

Otro aspecto del proceso intercultural es comprender que la buena relación entre las culturas no se traduce simbólicamente en una buena conversación entre amigos, tomando un café. No, el ingreso serio a una relación intercultural tiene vínculos con una discusión epistemológica y una discusión ontológica, entre otras cosas. Es decir, no se trata sólo de ponernos de acuerdo, sino entrar a dialogar sobre los mundos, los universos que cada cultura trae. Mundos que son realidades diferentes en cuanto a cuáles son las cosas fundamentales que existen allí, cómo se vinculan y se reproducen, mundos en que el conocimiento se produce a través de

distintos mecanismos, muchos de ellos diferentes a la ciencia moderna occidental.

En definitiva, cuando hablamos del paso del concepto de migrantes a ciudadanos interculturales, estamos entrando a una dimensión poco explorada hasta ahora y que requiere un largo camino a recorrer. Un camino que nos permite salir de atolladero absurdo de qué hacer con el migrante y es entrar al dilema fundamental de la sociedad: la diversidad, y la manera en que conversan las culturas. Se abre así el necesario campo para indagar en cómo lograr que estas culturas se entiendan, evitando una espiral de violencia, de agresión mutua y búsqueda de control del poder y, más bien, profundizar el proceso intercultural en la coexistencia.

ALCANCES SOBRE PLURINACIONALIDAD

Vale inmediatamente clarificar que Nación no es lo mismo que país, o eventualmente una sociedad. En un país pueden existir (de hecho existen) varias naciones. El punto aquí es otro y en primer lugar podríamos decir que refiere al poder. En el concierto internacional se valida a la Nación como un actor legítimo, respetado como un actor independiente, con derechos a la autonomía (DE SOUZA, 2012), situación que no autoriza a ningún otro país o Nación a pasar por encima y arrogarse el derecho de imponer otra voluntad.

Hay aquí un problema legal en derecho internacional. En la carta de las Naciones Unidas, existe el derecho a la autodeterminación de una entidad que son los pueblos. Por ello es que el mundo indígena ha debatido y batallado por ser calificados como pueblos y no como etnias. Tema que ya está resuelto en el

convenio n° 169 de la OIT y en la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Naciones Unidas del año 2007.

En el caso de Chile, es la crítica que se le hace a la Ley Indígena de 1993, que señala que las poblaciones indígenas son etnias y todavía refiere a áreas indígenas sin considerar el concepto de territorio. En este caso, dado que Chile ratificó el año 2008 el convenio n° 169, este prevalece por encima de la Ley Indígena, por tanto las poblaciones indígenas son claramente pueblos.

Ahora, justamente el territorio es el que se vincula con el tema de la Nación. Vale la diferencia entre tierra y territorio, donde la primera es una zona geográfica determinada, no obstante, la segunda, es un espacio social. No alude a lo geográfico sino que refiere a la construcción social que una comunidad ha realizado allí, tales como hechos sociales, procesos sociales, relaciones sociales, ritos y tradiciones, formas establecidas de comportamiento sociales, nombres de lugares, idiomas que allí se hablan. El territorio es un espacio diseñado socialmente, responde a una realidad que tiene una arquitectura social.

Cuando se inicia la colonia en América latina, en la ciudad indígena del Cusco, existían muchos templos espirituales de la población local. Una de las primeras iniciativas de apropiación del territorio por parte de los españoles, fue derrumbar esos templos y construir encima iglesias católicas, justamente, para apoderarse del territorio, no de la tierra. Por cierto, no había ningún problema en construir las iglesias Católicas en otro lugar, había suficiente tierra disponible. Pero no se trata de una cuestión de tierra, sino de una destrucción cultural y ello implicaba cambiar la significación y la construcción social que los indígenas daban a esos lugares. Fue una apropiación territorial no de tierra. Lo mismo ocurrió en las cataratas de Mosi-oa-Tunya, (el Humo que Truena), ubicadas en el límite entre Sambia y Zimbabue en África. ¿Por qué los colonizadores ingleses (el explorador David Livingstone) cambiaron el nombre y

le pusieron las cataratas Reina Victoria (1855), nuevamente lo mismo: para apoderarse del territorio, es decir, para instalar una nueva realidad social, por encima o arrasando otra.

Entonces, para volver a la idea de Nación (WALSH, 2008), esta refiere a un espacio de tierra que se ha transformado en un territorio donde existe un apego emocional, un sentido de pertenencia y además una realidad social construida por un pueblo. Desde aquí que pueblo nos dirige a la Nación. Nación es un pueblo y un territorio.

Hegel, en su texto El Nuevo Mundo (1999) describe a América Latina, pero también a Europa y señala en 1860 que España era el comienzo de África, es decir esta comenzaba en España. Muy propio del orgullo alemán, autoconsiderados pertenecientes a las razas nórdicas, autoevaluadas como superiores a todo el planeta. De manera que aquí hay una excelente aplicación del concepto de territorio donde no está asociado a lo que es tierra sino a una construcción de una realidad social.

Más aún cuando hemos hablado de los procesos migratorios cabe preguntarse qué es lo que emigra ¿el migrante? sí y no. Con el migrante migra una Nación, es decir, el migrante trae consigo un territorio que viaja de una tierra a otra y se instala en una nueva. No sólo es un sujeto de carne y hueso, sino que es, al mismo tiempo, una construcción social, una Nación, un territorio que viaja con él. Por ello el tema de la interculturalidad, hacia una conversación entre culturas, implica un diálogo entre construcciones sociales enormes, que plantean cada una de ellas una visión de mundo, con presencia de territorios. Está demás decir que, justamente, lo que hay que respetar, como dice las Naciones Unidas, es la Nación, esa construcción social que ha diseñado un pueblo, dado que allí está su mundo, su territorio, su identidad, su cosmovisión, su estilo de vida. Respetar a un migrante no es sólo respetar a la persona, es aprender a respetar su cultura y su Nación.

Por otra parte, el tema de las exigencias de los pueblos indígenas en los países de América Latina es muy relevante. Dado que la colonización ha pasado por encima de ellos, hoy cabe respetarlos y no basta con recordarlos, porque no han muerto, han sobrevivido (MARCHANTE, 2019). Pero no son sólo las personas sino que son sus culturas las sobrevivientes con su territorio, es decir, son naciones sobrevivientes. De allí que su reivindicación, sus exigencias, hoy ya no sean sólo la disposición de tierras (que sin duda la necesitan) sino su reconocimiento como pueblos, con las políticas de identidad, pero, además, su reconocimiento como naciones. Y dado que en los países están los colonizadores y sus descendientes no se han ido y en muchas circunstancias se han ganado el derecho a quedarse, pero, en el mismo lugar también están los indígenas, que tienen el inalienable derecho a existir, no sólo como personas, sino como naciones, como culturas con sus territorios.

Es así como la presencia de varias naciones en una misma tierra, nos pone frente a un nuevo problema social: en el siglo XXI: la convivencia y la coexistencia. Se trata de interculturalidad (WALSH, 2009), es decir, una conversación sobre los enfoques y cosmovisiones que cada cultura tiene sobre la realidad social. Y un proceso de intercambios, de aprendizaje y, finalmente, de enriquecimiento mutuo.

A MODO DE CIERRE

Equivocadamente se aprecia la migración como un fenómeno exclusivo, frente al cual la sociedad busca la forma de defenderse y detenerlo, sin considerar que más bien es un proceso que caracteriza la época y, por lo mismo está presente en todo lugar. Lo que empuja a cambiar la mirada por un nuevo paradigma y comprender que la

migración llegó para quedarse, lo que nos debe conducir a un rediseño de lo social, en el sentido de generar pautas que eliminen la discriminación y, fortalezcan la convivencia y la coexistencia.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, B. **Comunidades Imaginadas**: Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

BARTH, F. **Los grupos étnicos y sus fronteras**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1976.

BUSTAMANTE, G. "Postdesarrollo". *En*: ROZAS, G. **Dossier "Comunidades, cuerpos y territorios en una sociedad postneoliberal"**. Santiago: CLACSO, 2022.

DE SOUZA SANTOS, B. "Cuando los excluidos tienen Derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad". *En*: SANTOS, B. S. **Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia**. La Paz: Fundación Rosa Luxemburg, 2012.

DEM.; INE - Departamento de Extranjería y Migración; Instituto Nacional de Estadísticas. **Informe Migraciones 2021**. Santiago: DEM/INE, 2021.

DIETZ, G. **Multiculturalismo, interculturalidad y educación**: Una aproximación Antropológica. Granada: CIESAS, 2003.

DIEZ, M. "Reflexiones en torno a la Interculturalidad". **Cuadernos de Antropología Social**, n. 19, 2004.

DUSSEL, E. “Europa, modernidad y eurocentrismo”. *En*: LANDER, E. **La colonialidad del saber**: eurocentrismo y ciencias sociales. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

EL MOSTRADOR. “Iquique: queman pertenencias de familias que se alojaban en campamento de migrantes”. **El Mostrador** [2021]. Disponible en: <www.elmostrador.cl>. Acceso en: 25/12/2022.

EL MUNDO “Los disturbios en Francia, día a día”. **El Mundo** [2005]. Disponible en: <www.elmundo.es>. Acceso en: 14/12/2022.

ERIKSON, E. **Identidade, juventude e crise**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1987.

GALAZ, C.; POBLETE, R.; FRÍAS C. **Políticas Públicas e Inmigración**: ¿Posibilidades de inclusión efectiva en Chile? Santiago: Editorial Universitaria, 2017.

GARCÉS, M. “Los nuevos movimientos sociales y los nuevos escenarios socio políticos de Chile y América Latina”. **Revista Cal y Canto**, n. 6, 2019.

GARCÍA CANCLINI, N. “¿De qué lado estás? Metáforas de la frontera México-Estados Unidos”. *En*: GRIMSON, A. **Fronteras, Naciones e Identidades**. La Crujía: Editora Circus, 2000.

GARCÍA CANCLINI, N. **Culturas híbridas**: Estrategias para entrar y salir de la modernidad culturas híbridas. Ciudad de México: Grijalbo, 2004.

GARCÍA CANCLINI, N. **Diferentes, Desiguales y Desconectados**: Mapas de la Interculturalidad. Barcelona: Gedisa, 2004.

GARCÍA DE LA HUERTA, M. **Identidades culturales y reclamos de minorías**. Santiago: Editora Universitaria, 2009.

GRIMSON, A. **Fronteras, Naciones e Identidades**. La Crujía: Editora Circus, 2000.

HALL, S. **A Identidade cultural na postmodernidade**. Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2000.

HEGEL, G. W. F. "El Nuevo Mundo". *En*: HEGEL, G. W. F. **Lecciones sobre la Filosofía de la Historia Universal**. Madrid: Alianza Editorial, 1999.

INE - Instituto Nacional de Estadísticas. **Resultados Definitivos Censo 2017**. Santiago: INE, 2017.

KASARIK, G. "Tras la genealogía del diablo: Discusión sobre la Nación y el Estado en la frontera argentino-boliviana". *En*: GRIMSON, A. **Fronteras, Naciones e Identidades**. La Crujía: Editora Circus, 2000.

KROTZ, E. "Construcción del Otro por la Diferencias". *En*: BOIVIN, M.; ROSATO, A.; ARRIBAS, V. **Constructores de Otredad**: Una introducción a la Antropología Social y Cultural. Buenos Aires: Editorial Antropofagia, 2004.

KYMLICKA, W. **Ciudadanía multicultural**: Una teoría liberal de los derechos de las minorías. Buenos Aires: Paidós, 1996.

LEÓN, I. **Sumak Kawsay - Buen Vivir y Cambios Civilizatorios**. Quito: FEDAEPS, 2010.

LEÓN, M. A. **Construyendo un sujeto criminal**: Criminología, criminalidad y sociedad en Chile, siglos XIX y XX. Santiago: Editora Universitaria, 2016.

MANCILLA, H. "El paradigma occidental, la dialéctica de autonomía imitación y las alternativas prácticas del Tercer Mundo". **KAIROS: Revista de Temas Sociales**, vol. 13, n. 23, 2009.

MARCHANTE, J. L. **Selk'nam**: Genocidio y Resistencia. Santiago: Editora Catalonia, 2019.

MARIMÁN, P. *et al*. **¡…Escucha, Winka…! Cuatro Ensayos de Historia Nacional Mapuche y un epílogo sobre el futuro**. Santiago: LOM, 2006.

MATOS, E. **Muerte al filo de obsidiana**. Ciudad de México: Secretaria de Educación Pública, 1986.

MATUS, C.; INFANTE, M.; VIZCARRA R. "Razonando sobre la idea de diferencia en las políticas educativas chilenas". **Revista Universum**, vol. 2, n. 26, 2011.

MOLANO L. O. L. "Identidad cultural un concepto que evoluciona". **Revista Opera**, n. 7, 2007.

MONTANARO, A. **Una mirada al feminismo decolonial en América Latina**. Madrid: Editora Dykinson, 2017.

OIT - Organización Internacional del Trabajo. "**Convenio Nº 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**". Ginebra: OIT, 1989.

ORELLANA, Z. "Apuntes para pensar una psicología comunitaria desde el sur que sea feminista y decolonial". *En*: ROZAS, G.

"**Decolonialidad desde la Psicología Social Comunitaria**". Valdivia: Editora Universidad Austral de Chile, 2018.

PINCHEIRA, L. **Inclusión de la Diversidad Cultural y social a la Educación**. Santiago: Centro de Estudios Santiago Chile, 2020.

QUIJANO, D. "Causas y consecuencias de los 'Grands Travaux' de asuman en París". **Clío 37**, [s. n.], 2011.

RAMACCIOTTI, K. "Politicas sanitarias hacia la infancia durante el Peronismo". *En*: VALLEJO, G.; MIRANDA, M. **Derivas de Darwin**: cultura y política en clave biológica. Buenos Aires: Editora Siglo XXI, 2010.

RECASENS, A. "A tres Bandas. Mestizajes, sincretismo e hibridación en el espacio sonoro iberoamericano". **Anales del III Congreso Iberoamericano de Cultura**. Medellín: Museo de Antioquía, 2010.

ROZAS, G. "Aproximaciones a una pedagogía comunitaria e intercultural en la era de las diferencias". **Temas de Educación**, vol. 24, n. 1, 2021.

ROZAS, G. "Lo social y la identidad en las políticas sociales". En: ROZAS, G. **Identidad, Comunidad y Desarrollo**. Santiago: Universidad de Chile, 2006.

ROZAS, G. **Comunidades, cuerpos y territorios en una sociedad postneoliberal**. Santiago: FACSO, 2022.

SAHLINS, M. "Dos o tres cosas que sé acerca del concepto de cultura". **Revista Colombiana de Antropología**, vol. 37, 2001.

SALGADO, D. “Venden y arriendan terrenos de uso público: alcalde Vodanovic denuncia mafia en campamento de Maipú”. **Bio Bio Chicle** [2021]. Disponible en: <www.biobiochile.cl>. Acceso en: 28/12/2022.

SÁNCHEZ, W. “Sin pureza y con mezclas. Las cambiantes identidades sonoras negro-africanas en Bolivia”. *En*: RECASENS, A. **A tres Bandas**: Mestizajes, sincretismo e hibridación en el espacio sonoro iberoamericano. Madrid: SEACEX, 2010.

SEGATO, R. **La Nación y los Otros**: Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de Políticas de la Identidad. Buenos Aires: Editora Prometeo Libros, 2007.

TAJFEL, H. **Human Groups and Social Categories**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

TAYLOR, C. **El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

TIJOUX, M. E. **Racismo en Chile**: La piel como marca de la inmigración. Santiago: Editora Universitaria, 2016.

WALSH, C. **Interculturalidad y Plurinacionalidad**: Elementos para el debate constituyente. Quito: Universidad Andina Simón Bolivar, 2008.

WALSH, C. “Interculturalidad crítica y pedagogía de-colonial: apuestas (des) de el in-surgir, re-existir y re-vivir”. **Anales del Seminario Interculturalidad y Educación Intercultural**. La Paz: Instituto Internacional de Integración de Convenio Andrés Bello, 2009.

ZERÁN, F. **Mayo feminista**: La rebelión contra el patriarcado. Santiago: LOM, 2018.

CAPÍTULO 9

Acceso a la Vivienda para la Población Migrante en Chile: Elementos Introductorios

ACCESO A LA VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN MIGRANTE EN CHILE: ELEMENTOS INTRODUCTORIOS

Fernando Campos-Medina

Ivan Ojeda-Pereira

Milena Faiguenbaum

Verónica Noguer

Con posterioridad al Censo abreviado de 2017, las estimaciones oficiales sobre la población migrante residente en Chile proyectada para finales del 2018 señalaban un aumento del 67,6% (INE; DEPARTAMENTO DE EXTRANJERÍA Y MIGRACIÓN, 2018). Esto quiere decir que la población migrante superaría la barrera del millón de personas y esta tendencia pareciera no disminuir. Ahora bien, más allá del cálculo de la magnitud de la población migrante, todavía existe una serie de desafíos para la investigación social que busca dar cuenta de las condiciones de vida, la integración o exclusión socio-urbana, así como las experiencias de racismo sufridas por los migrantes en el país.

En este capítulo buscamos entregar elementos introductorios para aproximarnos al estudio de la condición habitacional de la población migrante. Cuando hablamos de condición habitacional queremos expresar una experiencia de vida y no sólo la calidad de la vivienda, en tanto realidad físico-material. Nuestro interés investigativo parte desde estas condiciones materiales de la vivienda en que habita la población migrante para, desde allí, preguntarse por la capacidad que tienen los sistemas de medición oficial de dar

cuenta integral de la calidad de la experiencia que tienen las personas al habitar sus viviendas.

Esta preocupación adquiere relevancia, en tanto nuestros indicadores de calidad de la vivienda, en todos los instrumentos oficiales, parecen haber variado muy poco en las últimas décadas. Por lo tanto, resulta pertinente preguntarse cuán permisivos somos a la hora de dar cuenta y evaluar las condiciones de vida que consideramos, socialmente, como "adecuadas" en Chile. En esta misma línea y como ya señalamos, no queremos sólo entender a la vivienda como una realidad físico-material, sino, por el contrario, nos interesa avanzar en la descripción de su capacidad para favorecer la vida individual o familiar. Esta situación requiere de una aproximación a la condición urbana y localización de la vivienda para de este modo identificar si ella favorece o dificulta procesos de integración socio-urbana.

La agenda de investigación descrita en estos párrafos es ambiciosa y por ello buscará articular el trabajo de investigadores y estudiantes durante todo el presente año (2020). Así, en este boletín proponemos una aproximación inicial a la situación habitacional de la población migrante. En el primer apartado entregamos cifras generales sobre el crecimiento de la población migrante en Chile, la nacionalidad de la población a nivel nacional y regional. El segundo apartado se enfoca en el nivel de la vivienda describiendo el uso del déficit habitacional, especialmente el cuantitativo, como forma de descripción de las condiciones habitacionales, tanto para la población migrante como para la población nacional. La sección tres y cuatro abordan al mercado y al Estado como los modelos tradicionales para pensar la integración al sistema habitacional y, en ese contexto, discute sobre sus posibilidades de asegurar el acceso a una vivienda digna para la población migrante. En la sección 5 y final entregamos algunas conclusiones y recomendaciones.

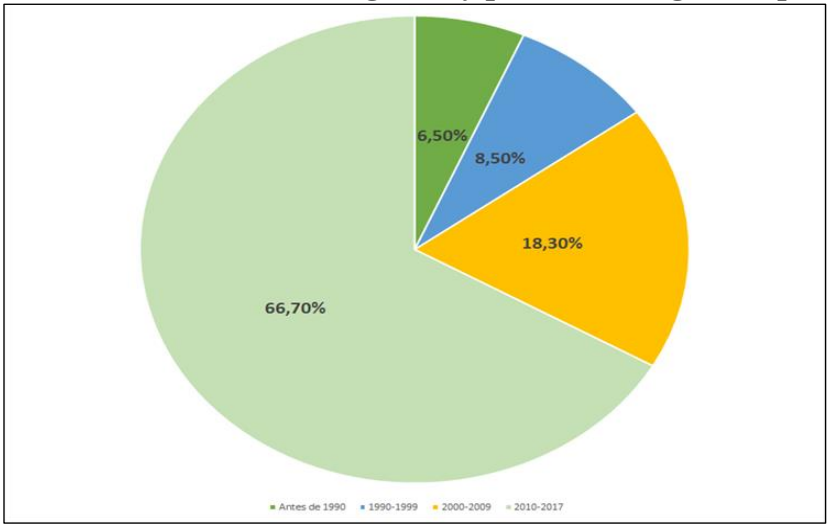
Como señalamos anteriormente, este capítulo es un primer esfuerzo por describir los elementos más generales de la situación habitacional de la población migrante. En los meses siguientes esperamos complementar este trabajo con un análisis interpretativo del déficit habitacional a nivel regional y según nacionalidades. En este trabajo dejaremos enunciado algunas posibilidades de complementar esta reflexión con las posibilidades que ofrece el déficit habitacional cualitativo para obtener un mejor indicador de la condición habitacional de la población migrante. La pregunta por la calidad de la vivienda en que reside la población migrante y, en cierto sentido, la población nacional excluida, adquiere una importancia central durante la actual crisis sanitaria. Evidentemente, viviendas sin adecuados sistemas de saneamiento y servicios higiénicos y, al mismo tiempo, con altos niveles de hacinamiento, resultan lugares propicios para la transmisión del virus. Pero es fundamental una aclaración, esta situación sin duda afecta a la población migrantes pero no una condición de la población migrante. En otras palabras, el problema es del precario sistema habitacional chileno y de las formas sociales de exclusión que en él operan.

CIFRAS GENERALES: NACIONALIDAD Y LOCALIZACIÓN REGIONAL DE LA POBLACIÓN MIGRANTE

Aproximarnos al estudio de las condiciones habitacionales de la población migrante requiere de una serie de antecedentes que considerar. Por ejemplo, si la cantidad de población no nacional en un país es pequeña y además, poseen un nivel socioeconómico alto, es de esperar que el acceso y la calidad de la vivienda no sea un gran problema. De igual forma, no existiría un gran desafío habitacional si la población no-nacional se concentra en unas pocas ciudades y al mismo tiempo, se localiza en los mejores barrios de estas urbes.

Ahora bien, como todos sabemos esto no es lo que ocurre en Chile. La población no nacional está altamente segmentada en lo que algunos autores reconocen como extranjeros e inmigrantes (TIJOUX, 2016). Esto distinción permite identificar a las personas provenientes de los países desarrollados como "extranjeros" respecto, especialmente, de los latinoamericanos, donde en general se reconocen como "inmigrantes" a siete nacionalidades: i) Peruana, ii) Boliviana, iii) Ecuatoriana, iv) Colombiana, v) Venezolana, vi) Haitiana y vii) Dominicana.

Gráfico 1 – Población inmigrante y periodo de llegada al país



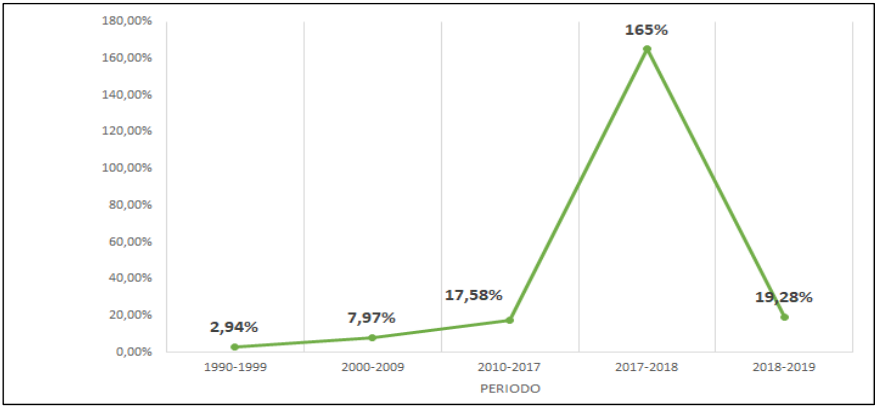
Fuente: Elaboración propia. Base de datos: CENSO (INE, 2017).

Los datos del CENSO (INE, 2017) arrojaron que el año 2017 residían en Chile 746.465 personas nacidas en el extranjero, lo que representa un 4,35% de la población total. Ahora bien, durante el período comprendido entre el 2010-2017 arribaron al país 471.285

lo que representa el 66,7% del total de las personas inmigrantes residentes en Chile (ver Gráfico 1). En otras palabras, dos tercios del total de la población migrante que habitaba en Chile en el año 2017, llegó al país entre el 2010 y 2017. Esta situación evidencia un claro aumento del flujo migratorio durante los últimos años, posicionando a Chile como un país receptor a nivel regional.

Otro dato importante es la tasa de crecimiento anual de la población migrante. En el Gráfico 2 se puede observar que en el periodo de 1990 a 1999 dicha tasa fue de un 2,94%, entre el 2000 y 2009 aumentaba a un 7,91% y en los siguientes 8 años alcanzaría un 17,58%. Comprendiendo el contexto de grandes variaciones, el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública en conjunto al Instituto Nacional de Estadística ha realizado estimaciones para el año 2018 y el año 2019. Los resultados sugieren que la tendencia descrita anteriormente continúa, alcanzando el 2018 una cifra de 1.251.255 y el 2019 de 1.492.522 personas no nacionales residentes en Chile.

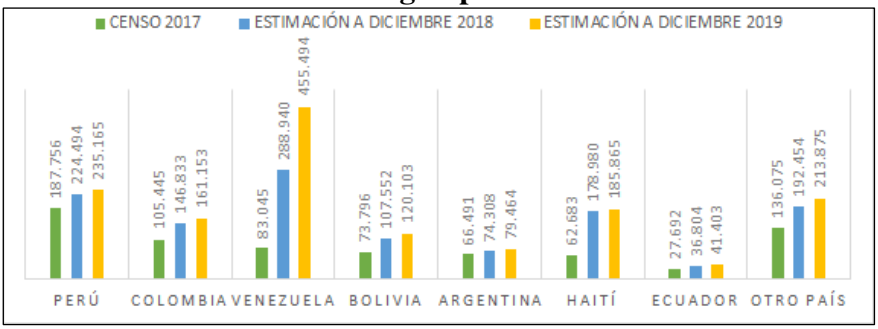
Gráfico 2 – Tasa de crecimiento anual de la población inmigrante entre 1990 y 2019



Fuente: Elaboración propia. Base de datos: CENSO (INE, 2017); (INE; DEM, 2018; 2020).

A pesar de este aumento sostenido, también es importante dar cuenta que durante el periodo 2017-2018 existe un peak donde la tasa de crecimiento anual de población inmigrante asciende a un histórico 165% respeto al periodo 2010-2017. A partir de esta situación surge la pregunta por las nacionalidades que contribuyen en mayor medida a este aumento. A continuación, el gráfico 3 expone las nacionalidades de procedencia que resultan más significativas para el fenómeno migratorio. Esto comparando los datos del Censo 2017 con la estimación para el año 2018 y 2019.

Gráfico 3 – Cantidad de inmigrantes internacionales según país de nacimiento



Fuente: Elaboración propia. Base de datos: CENSO (INE, 2017); (INE; DEM, 2018; 2020).

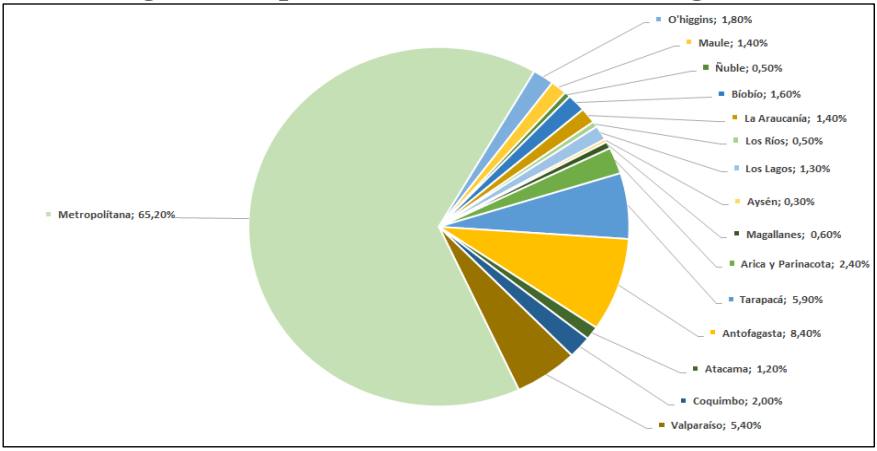
Según los datos del CENSO (INE, 2017), es posible señalar que de los/as migrantes residentes en Chile en el año 2017, el 81% de ellos nacieron en siete países Latinoamericanos: Perú (25,2%), Colombia (14,1%), Venezuela (11,1%), Bolivia (9,9%), Argentina (8,9%), Haití (8,4%) y Ecuador (3,3%).

Según las estimaciones, hacia el 2018 estas poblaciones crecerían de la siguiente manera: Venezuela (23%), Perú (18%), Haití (14,3%), Colombia (11,7%), Bolivia (8,6%), Argentina (6%) y

Ecuador (3%). Cabe destacar dos hechos relevantes al comparar las informaciones dadas por el gráfico. Primero, que la población venezolana se vuelve el grupo con mayor presencia desplazando -en un periodo de tiempo de un año y medio aproximadamente- al segundo lugar a la población peruana. Segundo, la población haitiana alcanzaría el tercer lugar superando a la población colombiana, boliviana y argentina.

Con respecto a las estimaciones para el año 2019, la población venezolana sigue aumentando de manera acelerada alcanzado un 30,5% del total de la población extranjera residente en Chile. En relación a los otros países analizados en el gráfico, si bien en valores absolutos aumentan en cantidad de población, en términos porcentuales se observa una leve disminución, quedando ordenados de la siguiente manera: Perú (15,8%), Haití (12,5%), Colombia (10,8%), Bolivia (8%), Argentina (5,3%) y Ecuador (3%).

Gráfico 4 – Distribución regional de la población inmigrante respecto al total nacional de inmigrantes

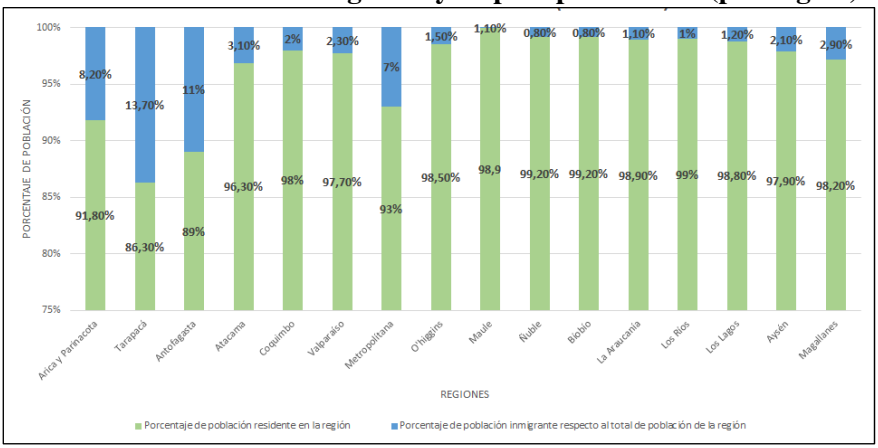


Fuente: Elaboración propia. Base de datos: CENSO (INE, 2017).

Ahora bien, en este contexto se vuelve necesario estudiar la localización de la población migrante dentro el país y luego, su forma de asentamiento dentro de las principales ciudades. Cuando se analiza la distribución de la población migrante a nivel regional (ver Gráfico 4) se observa que la mayoría de la población migrante reside en la Región Metropolitana (65,2%), siguiendo la región de Antofagasta con un 8,4% de población migrante respecto del total nacional (INE, 2017).

Para profundizar en el mismo análisis, el gráfico 5 muestra el peso interno de la población migrante respecto a la población regional. Según estos datos, la región de Tarapacá es la que posee mayor cantidad de población migrante según su tamaño poblacional, donde un 13,7% de la población total de la región corresponde a población migrante. Continuando con esta descripción, las regiones que siguen en cuanto a la participación de población migrante respecto de total poblacional son: Antofagasta (11%), Arica y Parinacota (8,20%), Región Metropolitana (7%) y Atacama (3,1%).

Gráfico 5 – Población inmigrante y su peso poblaciónal (por región)



Fuente: Elaboración propia. Base de datos: CENSO (INE, 2017).

La tendencia observada en los datos anteriormente analizados, indica que existe una importante concentración de población migrante en la zona norte y centro-norte del país. Esto tiene una serie de implicancias en distintos ámbitos. Uno de estos es la pregunta por situación habitacional y las condiciones de vivienda en que se encuentra la población migrante que habita en Chile.

SITUACIÓN ACTUAL, LA CALIDAD DE LA VIVIENDA DE LA POBLACIÓN MIGRANTE

Antes de tratar las dificultades de acceso a la vivienda que enfrenta la población migrante, nos parece relevante introducir una de las metodologías utilizada comúnmente para evaluar las condiciones habitacionales de la población. Esta metodología es el cálculo del déficit habitacional a partir de los datos censales (INE, 2017). Aquí, el déficit habitacional, es un indicador que contribuye a estimar el requerimiento de unidades de viviendas adicionales a las existentes, ya sea por reposición de viviendas (reemplazo de viviendas irrecuperables) y/o por situación de allegamiento y/o hacinamiento (MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, 2007). Cabe mencionar que mediante el cálculo del déficit habitacional se pueden identificar dos indicadores, uno cuantitativo que señala el número requerido de nuevas viviendas y, otro cualitativo, que se ha utilizado mayormente para indicar requerimientos de ampliación y/o mejoras (MILLARES; ROJAS, 2002).

La operacionalización del déficit habitacional cuantitativo (MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, 2007) es un índice que considera tres variables: i) el índice de calidad de la vivienda, ii) el allegamiento externo y iii) el allegamiento interno

con niveles críticos de hacinamiento e independencia económica. A continuación, se presentarán cada una de estas variables:

i) El índice de calidad de la vivienda busca identificar aquellas edificaciones habitacionales precarias no aptas para el alojamiento permanente. Para ello, se basa en la materialidad de la vivienda, en función de ciertos estándares para piso, pared y techo; la tipología, considerando ciertos tipos habitacionales como más precarios que otros; y las posibilidades de saneamiento de la vivienda según su disponibilidad y sistema de eliminación de excretas;

ii) El allegamiento externo, pretende determinar el excedente de hogares respecto del número de vivienda, entendiendo que una misma vivienda pueden vivir varias familias con presupuesto económico diferenciado;

iii) El allegamiento interno procura reconocer los núcleos familiares que podrían constituir demanda habitacional, por estar hacinados en la vivienda que habitan y por tener una situación económica que, eventualmente, les permita independizarse del hogar del cual forman parte.

En base a esta metodología, Fundación Vivienda (2018) construyó el déficit habitacional para población migrante a nivel nacional (ver Tabla 1) donde se constatan tres situaciones. Primero, del total de hogares allegados del país un 19% corresponden a familias migrantes. Segundo, del 100% de núcleos hacinados un 19,09% refieren a familias migrantes. Tercero, 6,6% de las viviendas irrecuperables están ocupadas por familias migrantes. En consecuencia, la Fundación Vivienda estima que existe un déficit habitacional de 46.517 viviendas requeridas por familias migrantes, esto representa el 13,3% del déficit habitacional cuantitativo a nivel

nacional. Dato que adquiere mayor relevancia cuando lo comparamos con el hecho de que tan solo el 4,35% de la población que vive en Chile es de origen migrante, donde, como ya vimos, se consideran "extranjeros" y "migrantes". Lo problemático de esta situación, es que existen familias migrantes que se encuentran viviendo en condiciones habitacionales inadecuadas, debiendo enfrentar una serie de situaciones riesgosas para su salud y seguridad. A esto, se suma la segregación social a la que las familias migrantes deben afrontar, la cual limita sus posibilidades de acceso a beneficios urbanos.

Tabla 1 - Descomposición del déficit habitacional cuantitativo por familias migrantes

Componente del déficit habitacional cuantitativo	Total de viviendas requeridas para el total de familias residentes en Chile	Total de viviendas requeridas para familias migrantes	Porcentaje (%) familias migrantes respecto del total
Viviendas irrecuperables	129,267	8,555	6,60%
Hogares allegados	143,196	27,189	19,00%
Núcleos hacinados con independencia económica	77,526	10,773	13,90%
Total País	**349,989**	**46,517**	**13,30%**

Fuente: Fundación Vivienda (2018).

Cabe señalar, que si bien los datos provistos por el Censo son de vital importancia, requieren ser complementados por otros instrumentos que permitan realizar una aproximación a la situación habitacional y a las formas de asentamiento en el país. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2019) realizó un catastro nacional de

campamentos, el cual arrojó que 3 de cada 10 familias que viven en campamentos poseen un jefe de hogar migrante y que el 71,6% de los hogares migrantes de campamentos no poseen servicios básicos. Recientemente el Servicio Jesuita Migrante *et al*. (2020) añade que en la Región de Arica y Parinacota un 37% de la gente viviendo en campamentos son extranjeros, en la Región de Tarapacá un 55%, en Atacama un 38,7%, en Magallanes un 35,1% y finalmente en la Región Metropolitana un 18,8%.

La situación de precariedad habitacional, así como su uso intensivo de las viviendas, en términos de allegamiento y hacinamiento, nos plantea la pregunta por las alternativas de solución. Específicamente, cuáles son las posibilidades que tiene tanto el mercado como el Estado para permitir y asegurar el acceso a una vivienda.

EL MERCADO HABITACIONAL Y LOS PROBLEMAS AL ARRIENDO DE FAMILIAS MIGRANTES

En Chile se comprende al mercado y la iniciativa privada como instancias claves en la provisión de vivienda. Desde esta lógica el mercado sería capaz de recoger las necesidades de las personas y adaptar la oferta a las necesidades o bien, a los deseos de la población. Ahora bien, lo anterior ocurre sólo en el caso de un mercado perfecto, situación que en muy pocas ocasiones es la regla.

En el caso del acceso a vivienda para la población migrante, existe una serie de restricciones, especialmente, en los requisitos solicitados en los contratos de arriendo, que impiden una participación completa en el mercado formal. Regularización de la situación migratoria, cuenta bancaria, aval nacional y aseguramiento de capacidad de pago, son todas condiciones que aun existiendo, no

permiten asegurar el arriendo a una familia migrante, ya que el arrendador puede seguir prefiriendo a un arrendatario con mejor perfil socioeconómico o bien, simplemente, a un nacional.

Esta situación de asimetría, entre la población migrante y la población nacional en el acceso a la vivienda en arriendo a través del mercado, lleva a que muchas/os migrantes consigan la provisión de vivienda en el mercado informal. Así, en el mercado informal de arriendo la calidad de la vivienda no se condice con los precios, en otras palabras, los migrantes pagan mucho más por viviendas o habitaciones mucho peores. Ahora bien, es importante señalar que esta situación de baja calidad de la vivienda no es extendida a todo el mercado inmobiliario chileno, sino que su elección por parte de personas y familias migrantes responde a decisiones en condiciones de asimetría de la información y oferta altamente segmentada.

Ante esta situación, algunos ciudades y regiones han impulsado una serie de medidas para frenar los abusos que en el Mercado de arriendos ocurren. Tal es el caso del Estado de California, de París y de Berlín (EL PAÍS, 2020). Por ejemplo, Berlín congeló durante cinco años el aumento de los arriendos y estableció un precio máximo por metro cuadrado. Luego de estos cinco años se permite un aumento máximo de 1,3% anual al alquiler. Por otro lado, en una década en donde subieron en 50% los precios de los arriendos, París planteó un límite al precio, que se construye en un máximo de 20% sobre un valor establecido municipalmente cada año. California por su parte, señala la posibilidad de una subida del alquiler en un 5% anual más la inflación, que, si bien no es un límite restrictivo, si estabiliza los excesos. En resumen, estas ciudades y regiones han aprobado nuevas normativas que regulan los precios de los arriendos y limitan las especulaciones inmobiliarias en el mercado formal, estableciendo sanciones muy elevadas para quienes las incumplan. Estos tres casos muestran regulaciones al

mercado formal, pero dejan de lado las condiciones informales a las que se ven sometidos los migrantes.

En este sentido, las normativas antes mencionadas no son específicas para la situación de la población migrante. Por el contrario, ellas dicen relación con el comportamiento del mercado formal de los arriendos y no con el mercado informal, al que muchos acceden. El mercado informal, como señalamos arriba, se caracteriza por un cobro usurero sobre viviendas o habitaciones de baja calidad. En cualquier caso, es importante destacar que un mercado habitacional regulado puede colaborar a que la proporción de mercado informal disminuyan. De lo que se desprende que tanto las familias como las personas migrantes, dado el elevado gasto en vivienda que realizan, podrían acceder al mercado formal, encontrando fórmulas alternativas para cumplir con los requisitos de acceso.

Para enfrentar el problema de la asimetría en información y por otro lado, otorgarles garantías a los arrendadores, es que se propone la alternativa de generar un tercer actor que media en el contrato de arriendo. Este actor idealmente no posee fines de lucro y su función es la de vincular familias arrendatarias migrantes con propietarios de vivienda dispuestos a arrendar a migrantes. Para esto se construye una suerte de banco de familias y de propiedades, los que posteriormente, son relacionados en función de características y necesidades. Esta experiencia ya ha sido implementada en el programa provivienda de la comuna autónoma de Madrid (WORLD HABITAT AWARDS, 2011) y por el programa de arriendos de habitaciones “Mi casa es tu Casa” del Servicio Jesuita Migrante en Chile (SJM, 2019).

LA POLÍTICA PÚBLICA DE ACCESO A LA VIVIENDA MIGRANTE EN CHILE

Pensando sobre alternativas para garantizar el acceso a la vivienda de personas y familias migrantes, resulta necesario referir al Estado. No obstante, el caso chileno resulta particular en tanto a pesar de la gran cantidad de recursos invertidos en servicios sociales, estos son comprendidos como "servicios" y no como "derechos". Aquí se encuentra el origen de la transferencia de recursos por parte del Estado hacia los privados, esto con el objetivo de subsidiar el acceso al mercado de la población que no puede hacerlo por sus propios medios (FUSTER, 2018; IMILAN, OLIVERA; BESWIC, 2016). Respecto a la situación de la vivienda, esto se vuelve particularmente problemático cuando consideramos que la Constitución Política de la República de Chile da cuenta del derecho a la propiedad, pero no del derecho a la vivienda (ALARCÓN *et al*., 2016).

Tabla 2 - Subsidios de vivienda definitiva adjudicados para población nacional y población migrante

	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**Total**
Total por año	26.447	19.204	30.139	20.367	14.773	110.930
Total población nacional	98,5%	97,5%	97,3%	97,4%	96,2	97,8%
Total población migrante	1,5%	2,5%	1,7%	2,6%	3,8%	2,2%

Fuente: SJM *et al*. (2020).

Nota: información corresponde a subsidios pagados correspondientes al Fondo Solidario de Elección de Vivienda (DS 49), destinado a la obtención de viviendas definitivas para sectores vulnerables.

Con respecto a las alternativas estatales de acceso a la vivienda, estas se pueden clasificar en dos grandes grupos: el subsidio al arriendo y subsidio a vivienda propia. La primera de las alternativas tiene como requisito de postulación cédula de identidad y carga familiar mientras que la segunda opción exige permanencia definitiva y carga familiar. Ambas situaciones son problemáticas para las familias migrantes debido a que lo tiempos burocráticos de obtención de aquellos documentos no siempre son expeditos y rápidos.

Tabla 3 - Subsidios de arriendo adjudicados para población nacional y población migrante

	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**Total**
Total por año	3.001	10.577	8.790	7.240	7.536	37.144
Total población nacional	98,1%	95,4%	96,7%	90,0%	86,7%	92,6%
Total población migrante	1,9%	4,6%%	5,3%	10.0%	13,3%	7,4%

Fuente: SJM *et al*. (2020).
Nota: información corresponde a subsidios de arriendo (DS 52).

Los datos contenidos en la Tabla 1 y la Tabla 2 son contundentes respecto al acceso a la vivienda para familias migrantes por la vía estatal. Según el Servicio Jesuita a Migrantes (2020), en el año 2019 se han asignado tan solo un 2,2% del total de subsidios para vivienda definitiva a familias migrantes, mientras que para el caso de subsidio de arriendo la cifra asciende a un 7,4%. Si analizamos la evolución de esta situación entre el año 2015 y 2019, podemos observar que en cuanto a los subsidios de vivienda definitiva, hay una caída en el año 2017, sin embargo durante los

últimos dos años esta situación se ha revertido -aunque de manera lenta. Con respecto a los subsidios de arriendo, hay un claro incremento entre el año 2015 y 2019. Sin embargo, a pesar del incremento en los subsidios a familias migrante durante los últimos años, no han aumentado a la par con el aumento del flujo migratorio. Esto es preocupante en el análisis de política pública ya que los datos representan números bastante bajos, lo que significa que existe poca capacidad de integrar a la población migrante por parte de la acción gubernamental, así como también existe poca capacidad o bien, disposición a considerar su especificidad.

Esta situación abre una nueva área de discusión respecto al tipo de política pública que se debe construir para permitir el acceso de la población migrante a una vivienda digna. En primer lugar, para que esto ocurra, debe existir una voluntad política de avanzar en agendas legislativas para la población migrante y segundo, más que implementar iniciativas replicadas de otros países, es necesario que se desarrolle un proceso participativo donde se establezcan lineamientos y acuerdos que considere la opinión de diferentes actores y, centralmente, la opinión de la propia población migrante.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES

Sin duda la reflexión en torno al acceso a la vivienda digna para la población migrante es un fenómeno complejo que abre múltiples interrogantes cuando se busca diseñar una política pública integradora. En este contexto, un elemento a considerar es que las actuales dificultades al acceso a la vivienda para población migrante no se encuentran en las capacidades individuales de las familias, sino que por el contrario, responden a barreras impuestas por el mercado o por el Estado.

Por lo tanto, planteamos que el problema de acceso a la vivienda para población migrante constituye un problema de raíz estructural y, por lo tanto, las propuestas de política deben considerar: Primero, el aumento del flujo migratorio y la posición de Chile como un país receptor de población migrante. Segundo, la movilidad de las trayectorias residenciales de la población migrante que deberían conducir a un debate que permita proponer alternativas a las visiones tradicionales centradas en la vivienda definitiva en propiedad. Tercero, la precaria situación habitacional en la que se encuentran algunos grupos de la población. Cuarto, la escasa posibilidad de las personas y familias migrantes de acceder a una vivienda digna mediante el Estado o el mercado.

A partir de lo presentado en este boletín, nos parece pertinente introducir la categoría de población migrante marginada para dar cuenta de la situación habitacional de la población migrante de las 7 nacionalidades mencionadas anteriormente. Las características de población migrante marginada han sido estudiadas en diferentes áreas como la participación en movimientos sociales (TIJOUX; PALOMINOS, 2015), acceso a la educación y geolocalización de colegios (TIJOUX, 2013) o acceso a políticas públicas (TIJOUX, 2016). Con la información presentada en este boletín buscamos plantear la existencia de un grupo de población migrante que también es marginada de las políticas de acceso a la vivienda, del mercado habitacional formal y por ende del acceso a una vivienda digna. Así, raza y características socioeconómicas, nuevamente, se entrecruzan y generan una suerte de marginalidad interseccional. Donde no solo se impide el acceso a una vivienda digna, sino que en ocasiones se impide el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales.

REFERÊNCIAS

EL PAÍS. “Berlín, París y California: tres modelos para poner freno a los alquileres”. **El País** [2020]. Disponible en: <www.elpais.com>. Acceso en: 23/12/2022.

FUNDACIÓN VIVIENDA. “Informe sobre el Déficit habitacional cuantitativo”. **Fundación Vivienda** [2018]. Disponible en: <www.fundacionvivienda.cl>. Acceso en: 23/12/2022.

FUSTER-FARFÁN, X. “Las políticas de vivienda social en Chile en un contexto de neoliberalismo híbrido”. **EURE**, vol. 45, n. 135, 2019.

IMILAN, W.; OLIVERA, P.; BESWICK, J. “Acceso a la vivienda en tiempos neoliberales: Un análisis comparativo de los efectos e impactos de la neoliberalización en las ciudades de Santiago, México y Londres”. **Revista INVI**, vol. 31, n. 88, 2016.

INE - Instituto Nacional de Estadísticas. **Sintesis de Resultados de Censo 2017**. Santiago: INE, 2017.

INE. DEM - Instituto Nacional De Estadísticas; Departamento De Extranjería Y Migración. **Estimación de Personas Extranjeras Residentes en Chile**. Santiago: INE, 2018.

INE; DEM - Instituto Nacional De Estadísticas.; Departamento De Extranjería Y Migración. **Estimación de Personas Extranjeras Residentes en Chile**. Santiago de Chile: INE, 2020.

MILLARES, E.; ROJAS, F. **El déficit habitacional**: Cuantitativo y cualitativo. La Paz: Universidad Católica Boliviana, 2002.

SCHÖNSTEINER, J. *et al*. **Derecho a una vivienda adecuada en Chile**: una mirada desde los campamentos. Santiago: Universidad Diego Portales, 2016.

SERVICIO JESUITA MIGRANTE. "Mi casa es tu casa". **Servicio Jesuita Migrante** [2019]. Disponible en: <www.micasaestucasa.cl>. Acceso en: 23/12/2022.

SERVICIO JESUITA MIGRANTE. *et al*. **Acceso a la Vivienda y Condiciones de la Habitabilidad de la Población Migrante en Chile**". Lima: Servicio Jesuita Migrante, 2020.

SERVICIO JESUITA MIGRANTE; FUNDACIÓN COLUNGA. "Situación habitacional de extranjeros en Chile: los principales hallazgos de la investigación del Servicio Jesuita a Migrantes y Colunga". **Fundación Colunga** [2019]. Disponible en: <www.fundacioncolunga.org>. Acceso en: 23/12/2022.

TIJOUX, M. E. "Las escuelas de la inmigración en la ciudad de Santiago: Elementos para una educación contra el racismo". **Polis: Revista Latinoamericana**, n. 35, 2013.

TIJOUX, M. E. **Racismo en Chile**: la piel como marca de la inmigración. Santiago: Editorial Universitaria de Chile, 2016.

TIJOUX, M. E.; PALOMINOS MANDIOLA, S. "Aproximaciones teóricas para el estudio de procesos de racialización y sexualización en los fenómenos migratorios de Chile". **Polis: Revista Latinoamericana**, n. 42, 2015.

WORLD HABITAT AWARDS. "Programa de Mediación de Alquiler de la Comunidad Autónoma de Madrid. Premios mundiales de habitat: World Habitat Awards". **Portal Electronico World Habitat Awards** [2011]. Disponible en: < www.world-habitat.org>. Acceso en: 23/12/2022.

SOBRE OS AUTORES

SOBRE OS AUTORES

Alcilene Lopes de Amorim Andrade é professora da Universidade Presidente Antônio Carlos (UNIPAC). Mestre em Educação pela Universidade do Vale do Rio Verde de Três Corações. E-mail para contato: alcileneaguia@hotmail.com

Ana Carolina Farias Franco é psicóloga no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (IFPA). Doutora em Psicologia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail para contato: anacarolfariasfranco@gmail.com

Ana Célia de Oliveira Paz é pedagoga e consultora em assuntos educacionais. Professora universitária. Mestre e doutora em Ciências da Educação. Membro da Academia Roraimense de Letras. E-mail para contato: anaceliapaz2011@hotmail.com

Claudia Josefina Arias é professora da Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). Licenciada, mestre e doutora en Psicologia pela Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). E-mail para contato: cjarias@mdp.edu.ar

Corina Soliverez é professora da Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). Licenciada em Psicologia pela Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). E-mail para contato: csoliverez@yahoo.com.ar

SOBRE OS AUTORES

Daniel da Aparecida de Sousa Cruz é psicólogo no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) de Setubinha (MG). Graduado em Psicologia pela Universidade Presidente Antônio Carlos (UNIPAC). E-mail para contato: apdanielsc@gmail.com

Daniela da Rosa Molinari é servidora pública. Mestre em Direito. Doutora em Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade do Vale do Taquari (UNIVATES). E-mail para contato: danielarmolinari@hotmail.com

Ellen de Aguiar Silva é graduada em Pedagogia. Especialista em Educação Infantil. Mestre em Psicologia. Doutora em Educação pela Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail para contato: ellenaguiar@ufpa.br

Elói Martins Senhoras é economista, cientista político e geógrafo. Doutor em Ciências. *Post-doc* em Ciências Jurídicas. Professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). E-mail para contato: eloisenhoras@gmail.com

Fernanda Cristine dos Santos Bengio é professora da Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestre e doutora em Psicologia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail para contato: febengio@ufpa.br

SOBRE OS AUTORES

Fernando Campos-Medina é licenciado em Sociologia. Mestre em Habitação e Urbanismo. Doutor em Sociologia pela Friedrich Schiller Universidad de Jena. E-mail para contato: fernandocampos@uchile.cl

Flávia Cristina Silveira Lemos é professora da Universidade Federal do Pará (UFPA). Doutora em História Cultural pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). E-mail para contato: flaviacslemos@gmail.com

Germán Rozas Ossandón é coordenador do Programa de Estudos Comunitários Latino-Americanos da Universidad de Chile. Mestre em Cooperação para o Desenvolvimento. Doutor em Ciências Humanas. E-mail para contato: grozas@uchile.cl

Ioná Carreno é professora da Universidade do Vale do Taquari (UNIVATES). Doutora em Enfermagem pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRS). E-mail para contato: icarreno@univates.br

Iván Ojeda-Pereira é graduado em Sociologia. Mestre em Ciência Política Doutorando em Sociologia pela Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC-Chile). E-mail para contato: ivan.ojeda@ug.uchile.cl

SOBRE OS AUTORES

Leandro Ferreira Bernardo é professor e procurador federal na Procuradoria Federal do Estado do Paraná. Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail para contato: leandrofbernardo@hotmail.com

Lúcia Helena Alves é graduada e especialista em Psicologia. Mestre e doutora em Psicologia Clínica pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). E-mail para contato: lh_alves@yahoo.com.br

Luciana Turatti é pesquisadora e professora da Universidade do Vale do Taquari (UNIVATES). Doutora em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). E-mail para contato: lucianat@univates.br

María Pavón é professora da Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). Licenciada em Psicologia pela Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). E-mail para contato: mpmariapavon@gmail.com

Milena Faiguenbaum é profissional de vinculação institucional com o meio da Universidad Diego Portales. Graduada em Sociologia pela Universidad de Chile. E-mail para contato: milena.faiguenbaum@gmail.com

SOBRE OS AUTORES

Rafaele Habib Souza Aquime é professora da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA). Mestre e doutora em Psicologia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail para contato: rafaele.habib@gmail.com

Rogers Alexander Boff é graduado em Direito. Mestre em Psicologia. Doutorando em Diversidade Cultural e Inclusão Social pela Universidade Feevale. E-mail para contato: rogers.boff@gmail.com

Thaís de Souza Nogueira é graduada e mestre em Psicologia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Área de interesse de pesquisa: Psicologia Clínica. E-mail para contato: thaisnogueira_@hotmail.com

Válber Luiz Farias Sampaio é professor da Universidade Estácio de Sá (UNESA). Graduado, mestre e doutor em Psicologia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail para contato: valberlfsampaio@gmail.com

Valéria Koch Barbosa é professora da Universidade Feevale. Graduada em Direito. Mestre e doutora em Qualidade Ambiental pela Universidade Feevale. E-mail para contato: valeriakb@feevale.br

SOBRE OS AUTORES

Verónica Noguer é coordenadora executiva do projeto PAR Explora RMSO pela Universidad de Chile. Graduada em Engenharia Agronômica pela Universidad de Chile. E-mail para contato: vero.noguer@gmail.com

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO



NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

A editora IOLE recebe propostas de livros autorais ou de coletânea a serem publicados em fluxo contínuo em qualquer período do ano. O prazo de avaliação por pares dos manuscritos é de 7 dias. O prazo de publicação é de 60 dias após o envio do manuscrito.

O texto que for submetido para avaliação deverá ter uma extensão de no mínimo de 50 laudas. O texto deverá estar obrigatoriamente em espaçamento simples, letra Times New Roman e tamanho de fonte 12. Todo o texto deve seguir as normas da ABNT.

Os elementos pré-textuais como dedicatória e agradecimento não devem constar no livro. Os elementos pós-textuais como biografia do autor de até 10 linhas e referências bibliográficas são obrigatórios. As imagens e figuras deverão ser apresentadas dentro do corpo do texto.

A submissão do texto deverá ser realizada em um único arquivo por meio do envio online de arquivo documento em Word. O autor / organizador / autores /organizadores devem encaminhar o manuscrito diretamente pelo sistema da editora IOLE: http://ioles.com.br/editora

Copyright © Editora IOLE
2023

CONTATO

EDITORA IOLE

Caixa Postal 253. Praça do Centro Cívico

Boa Vista, RR - Brasil

CEP: 69.301-970

@ http://ioles.com.br/editora

+ 55 (95) 981235533

eloisenhoras@gmail.com

Copyright © Editora IOLE
2023