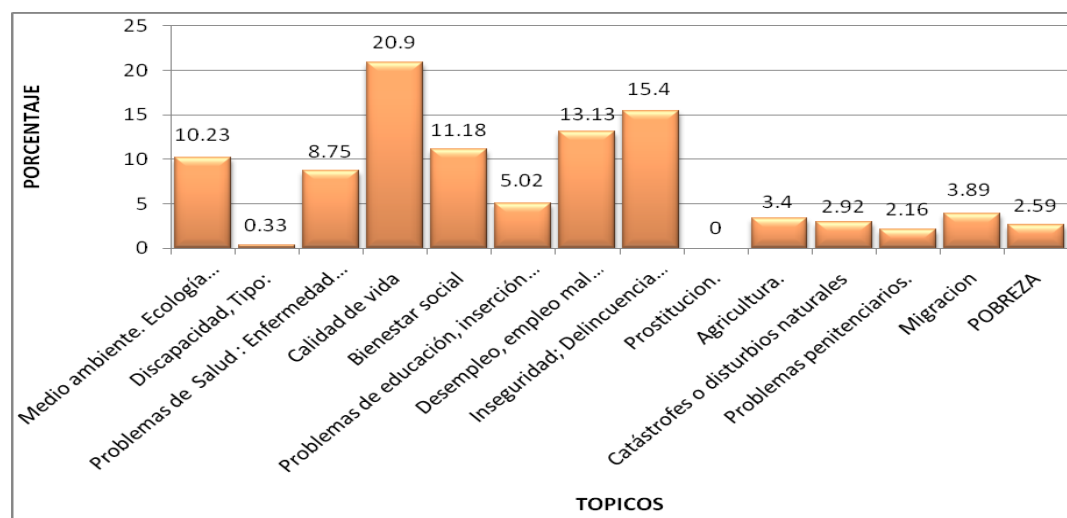


Cómo explicar que apenas un 6% de las notas acumuladas (223) sean de voces femeninas que abordan temas sociopolíticos. Cómo explicar que las mujeres no tengan representatividad en las páginas de El Mexicano. Cuando en México el 52% de la población es mujer y en Baja California casi la mitad de su población de más de 3 millones pertenecen al género femenino.

En la presente gráfica se ejemplifica cuales son los principales tópicos/problemáticas que aborda el periódico El Zócalo de P.N. como problemas de frontera en su relación a como se priorizan en su agenda de manera más focalizada y en referencia el tema de calidad de vida y bienestar social .reflejo al asumir son temáticas de reconocimiento desde la transversalidad de género a problemas sociales de inferencia a la libertad y a la igualdad de políticas publicas fronterizas a mencionar , dentro de su comunidad política que permite al ciudadano manifestar sus diferencias de pensamiento en espacios como serían en los debates públicos. Grafica No 1.



En ese orden de referencia a la construcción de las problemáticas mas tratadas que se prioriza en la agenda de este medio a cubrir y en ese orden situaciones referidas de manera directa a Calidad de Vida con un 20.9% (vivienda, educación, infraestructura vial, salud, etc.), y en un 15.4% a temas relacionados con Inseguridad/Delincuencia(violencia de género, inseguridad social, crimen organizado, vandalismo, secuestro, terrorismo, etc.), en un 13.13% en situaciones referidas al Desempleo/Empleo Mal Remunerado (capacitación, jubilaciones y

pensiones, etc.), Bienestar Social (calidad del agua, brigadas, esparcimiento, creación de empresas, salarios y precios, etc.) con un 11.18%, Medio Ambiente (aguas negras, ecología, contaminación ambiental, aguas residuales, tala inmoderada, promoción turística, incendios, desechos tóxicos, etc.) con un 10.23%, Problemas de Salud (enfermedad, drogas, VHS, cáncer, adicciones, dengue, obesidad, osteoporosis, etc.) con un 8.75%, y en menor medida problemáticas relacionadas a el sector de la discapacidad educativa, agricultura, catástrofes o disturbios naturales, problemas penitenciarios, migración y problemas con situaciones referidos al tópico pobreza.

Conforme a lo anterior, se explicita con referencia a él análisis realizado del estudio de los MMC, en este caso específico a la temática que refiere a una zona fronteriza como lo es Piedras Negras, y como desde la óptica de un medio periodístico impreso refiere a las diversas problemáticas sociales identificadas con enfoque de género, reflejando así como se priorizan los tópicos o problemáticas de referencia por este medio en su incidencia presencial a genero, donde cabe hacer notar del 100% en temas de incidencia directa a calidad de vida un 28% a temas /notas a hombres con un 36% y a mujeres y Bienestar Social 12% a hombres y un 28% a mujeres y temáticas referidas a inseguridad, delincuencia y Violencia a hombres como nota principal sea de violencia física o agresión.

El presente análisis a incluido temas relacionados a problemáticas sociales con el propósito de incidencia directa a genero y dejar en manifiesto cual es la representación y construcción de realidad referida en los grandes temas de frontera que son abordados por este medio impreso desde el punto de vista sociocultural en la problemática social de género en la frontera en su porcentaje, que del total de 462 notas analizadas el 6% de problemáticas se refieren directamente a temas de mujeres, teniendo el 4% a hombres y en un 90% se construye realidad en base a las problemáticas representadas que conciernen a tópicos referidos o de alusión a la sociedad en general por incluir a ambos géneros. Cabe hacer notar que los medios masivos de comunicación como se ha mencionado antes en la construcción de la noticia priorizan problemáticas de manera generalizada y no de incidencia directa a géneros a razón de las prácticas profesionales que ejercen a través de sus rutinas profesionales como reflejo construirles en base a una producción sustentada en una

estructura de agenda gubernamental o institucional y no en apego a la inclusión de género ni de incidencia a ciudadanía inferida y mucho menos de referencia a lo que acontece de manera incidente a hombres o mujeres si no por grandes temas o tópicos referidos a una realidad o cotidianidad en su ejercicio periodístico.

Como una referencia obligada al hacer análisis de género y de referencia a la importancia de comunicación en sociedad en su representación y procesos representativo y su transversalidad en políticas públicas como hasta ahora se ha reflejado en el presente análisis y de incidencia directa a hechos y/o situaciones de personas, instituciones, organizaciones tanto públicas como privadas y a como son presenciadas a través de los MMC, en este caso, de un medio periodístico fronterizo que refleja los problemas en desigualdades o inequidades sociales es menester no solo mencionar como se construye esta agenda a través de las rutinas profesionales en su forma de producir realidad referente a la inclusión de género por problemáticas sociales se debe reconocer y mencionar además del matiz o la línea con la que son tratados estos tópicos y cuales son de incidencia a hombres y mujeres a que la mayoría de las noticias o sucesos cubiertos como ya se dijo han sido fuente las dependencias gubernamentales notándose escasa presencia en los organismos no gubernamentales así como dar la voz de manera directa a los afectados que estas problemáticas han hecho referencia a ser en su misma construcción de ser una temática que refiere a la detención/prevención, planeación, rehabilitación o con tratamiento a solo ser nota informativa del mismo problema en la misma representación que de estas se hacen.

Una reflexión acerca de la calidad de vida de los fronterizos sustentada en las perspectivas mediáticas de democracia y ciudadanía.

En 2007, el Programa Medios de Comunicación y Democracia en Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer impulsó un ejercicio de observación mediática en Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, para evaluar la contribución de los medios al desarrollo democrático en esos países. En sus conclusiones generales, entre otros aspectos, el informe correspondiente destacó que “Los medios cabalgan sobre la coyuntura sin líneas estratégicas en relación con los valores de la

democracia, lo que deriva en un menú informativo circunstancial, limitado y poco profundo” (Zukernik, 2008:130).

Finalmente, el denominado “giro a la izquierda” que se registra en varios países latinoamericanos ha abierto, asimismo, un frente de cuestionamiento al desempeño de los medios mismos que tienen que ser reforzarlos y actualizados en estudios tanto cuantitativos como cualitativos desde los emisores como receptores de la mediática, ya que la información da pautas de entendimiento y es el momento de buscar sinergias de entendimiento y actuación sectorial, desde el mismo fomento de la transparencia y rendición de cuentas, con objeto de inclusión. Lo que debería de ser preocupante desde la academia ya que al referirnos a como se construyen las problemáticas sociales a través de la noticia por parte de los emisores en este caso los MMC y la responsabilidad que implica el construir la nota y reflejar realidad teniendo como referente a fuentes con importancia a quien comunica y con qué finalidad da esa información ya en su mismo haber reflejan la intencionalidad o él para que comunica y de análisis a quienes incluye o excluye cual aniquilación semántica de contenido y forma desde un enfoque de democracia. A lo que en el presente análisis se prioriza en el mismo tratamiento de la nota que estos datos son ofertados solamente como lo que se conoce como datos duros en la misma curva como análisis seguimiento de la noticia y acontecer referido.

La realidad de los MMC es que estos de manera tradicional en la forma en que ejercen sus rutinas profesionales en su misma producción fragmentan la realidad en su misma construcción sin objetar que en su mismo haber conllevan una responsabilidad social tanto al producir realidad sobre el acontecer y como un mal referido a como construyen realidad referente a calidad de vida, democracia y de referencia al género desde sus rutinas profesionales o producción de contenidos y como una forma ya de por si anti- democrática por parte de los medios masivos de comunicación.

La presente investigación busca ofrecer una panorama general sobre la manera en que los medios de comunicación fronterizos representan realidad desde la esfera de lo público y con ello espera contribuir en su finalidad a hacer un llamado a trabajar de manera conjunta a lograr la equidad de una ciudadanía más plena, análisis y

reflexión sobre cómo se plasma la realidad en la producción mediática de temáticas referidos a la democracia, representa una oportunidad para repensar sobre sus manifestaciones y evolución en la sociedad contemporánea y su correlación con lo que significa la búsqueda constante de una mejor calidad de vida. Este trabajo constituye un ejercicio de discusión teórica que se complementa con un trabajo de investigación teórico-empírico desde la Teoría Crítica para el desplegar la comprensión del constructo social denominado espacio público, su relación con los conceptos de Estado, ciudadanía, democracia y calidad de vida.

FUENTES REFERENCIALES.

- Arendt, Hannah, (2005) La condición humana, Paidós, Estado y Sociedad, 1a. edición, 2a. reimpresión, Argentina.
- Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo (1985). Origen y fundamentos del poder político, Grijalvo, México.
- Dahl, Robert A., (2002) La poliarquía. Participación y oposición, Tecnos, reimpresión, España.
- De la Cruz, Tania (2011) Tijuana de los municipios más poblados del país. Frontera (<http://www.frontera.info/EdicionEnLinea/Notas/Noticias/15042011/509920.aspx>)
- Habermas, Jurgen, (1986) Historia y crítica de la opinión pública, Gustavo Gili, 3a. edición, México.
- _____, (2005) Facticidad y Validez, Trotta, 4ª. edición, España.
- _____, (2006) Entre naturaleza y religión, Paidós, España.
- Heller, Agnes, (1998) De la hermenéutica en las ciencias sociales a la hermenéutica de las ciencias sociales, en Políticas de la postmodernidad. Ensayos de crítica cultural de Heller, Agnes y Fehér, Ferenc, Península, 1ª. Edición en la serie de Historia, Ciencia y Sociedad, España, pp. 52-100.
- Lujambio, Alonso (2000) El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana, Edit. Océano, México, 2000.
- Krippendorff, Klaus (1990) Metodología del análisis de contenido. Teoría y práctica, Paidós, España.
- McCombs, M. E. and Shaw, D.L. (1972) The agenda-setting function of mass media. Public Opinion Quarterly, 36, U.S.A., pp.176-187.
- Méndez Fierros, Hugo E. (2004). Ética y periodismo en Mexicali, Tesis para obtener el grado de maestro en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de La Habana, Cuba.
- Meyer, Lorenzo (2005) El Estado en busca del ciudadano. Un ensayo sobre el proceso político mexicano contemporáneo, Océano, México.
- Ortiz Marín, Ángel M. (2006). Los medios de comunicación en Baja California, UABC, Baja California, México.
- Ranciére, Jacques (2006) El odio a la democracia, Amorrortu, Argentina.
- Rogers, E.M. and Martin, S.E. (1988) Agenda setting research: where has it been? Where is it going? in J.A. Anderson, Communication Yearbook, 11, Sage, Newbury Park, Cal., U.S.A, pp. 555-594.
- Scheufele, D. (2000) Agenda-setting, priming and framing revisited: another look at cognitive effects of political communication, Mass Communication and Society, 3 (2-3) U.S.A., pp. 297-316.
- Shaw, D.L. and Martin, S.E. (1992) The function of mass media agenda setting, in Journalism Quarterly, 69, U.S.A, pp. 902-920.
- Zukernik E. (2008:130). en http://www.kas.de/wf/doc/kas_15465-1522-1-30.pdf?110208220805

ONDE EU FICO? APONTAMENTOS DE UMA HISTÓRIA DO BRASIL NA FORMAÇÃO DA NACIONALIDADE E A VISIBILIDADE OU INVISIBILIDADE DO INDÍGENA.

(*) Antonio G. Vergara

Universidade Federal de Pelotas
Instituto de Ciências Humanas
tche_vergara@yahoo.com.br

(*) Licenciado em História pela Universidade Federal de Pelotas, mestrando do Programa de Pós-Graduação em História pela mesma Instituição. Foi colaborador do Laboratório de Ensino e Pesquisa em Antropologia e Arqueologia da Universidade Federal de Pelotas no período de 2005 a 2008. Tem experiência nas áreas de Arqueologia e História do Brasil.

RESUMO

Este recorte tem o fito de apresentar algumas considerações acerca da visibilidade e invisibilidade indígena na historiografia brasileira. Tais apontamentos fazem parte de uma reflexão mais ampla sobre os índios guarani pré-coloniais na cidade de Gravataí, município do Estado do Rio Grande do Sul/Brasil.

PALAVRAS – CHAVE: Historiografia; Índios; invisibilidade/visibilidade.

INTRODUÇÃO AO PRIMEIRO CAPÍTULO - ONDE A PESQUISA ESTÁ E PARA ONDE ELA VAI

“(...) cada época descobre seus próprios Guarani (...)”.

Bartolomeu Melià, 1987, p.20

É sabido que a Aldeia dos Anjos, localizada onde atualmente se encontra o município de Gravataí, é uma das mais antigas povoações coloniais do Estado do Rio Grande do Sul. Tal povoação foi resultado das disputas de terras entre Portugal e Espanha que, a partir da administração de José Marcelino de Figueiredo, foi organizada principalmente com um contingente de famílias de índios guarani oriundas das Reduções Jesuíticas espanholas, inicialmente deslocados para Rio Pardo. O deslocamento destes indígenas foi resultado da situação criada após os conflitos surgidos na tentativa de implementação do Tratado de Madrid, firmado em 1750 entre Portugal e Espanha. Essa empreitada tinha dentre os seus objetivos a

integração desses indígenas cristianizados pelos jesuítas espanhóis na cultura portuguesa. Com o Tratado de Madri, Gomes Freire de Andrade, comandante português das demarcações, determina a vinda de mais ou menos 600 famílias indígenas que saídas das Missões Jesuíticas migram para Rio Pardo, na Aldeia de São Nicolau. Em 1757 o comandante das demarcações ordena a fragmentação deste contingente indígena, formando dentre outros aldeamentos, a Aldeia dos Anjos.

Esse panorama histórico, embora resumido, é o que geralmente se tem ciência quando se trata da fundação da atual cidade de Gravataí. O que se pretende é chamar a atenção para outra história, às vezes esquecida pela historiografia local, e mesmo regional, que diz respeito aos primeiros habitantes que, possivelmente, ocuparam a região antes da chegada do europeu: a população indígena guarani pré-colonial¹. Nesse sentido, a proposição é apresentar alguns apontamentos acerca dessa lacuna no campo historiográfico e arqueológico desse guarani pré-colonial, proporcionando caminhos para que a memória histórica guarani venha novamente à luz na historiografia.

Quando se fala sobre a história de determinadas cidades, no que diz respeito a sua origem, geralmente é registrado que a fundação dessas se deu a partir da chegada do português ou do espanhol ou também da saga dos primeiros imigrantes (alemães, italianos entre outros) que ao sul do Brasil chegaram para dar início à povoação. Não se está negando a importância que esses elementos tiveram na história regional e também na própria formação da população gaúcha. Pelo contrário, nesse caso além de levar em consideração tais processos, se quer atentar para outra história, às vezes esquecida pelas historiografias, que diz respeito a população indígena nos vários períodos da história. As populações indígenas em geral (históricas e pré-coloniais), pouco tiveram lugar na historiografia tradicional².

¹ termo de agora em diante usado para se referir aos indígenas presentes na região antes da colonização européia.

²Entende-se por Historiografia Tradicional aquela produzida por Historiadores ou diletantes e que se pauta pelos pressupostos do Positivismo ou Escola Metódica.

A produção do IHGB³ (Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro), quando de sua formação, daqueles sócios considerados historiadores românticos ou com influências desse movimento, podem ser considerados uma exceção, onde, na produção de uma História Nacional, estas populações tiveram espaço, mesmo que breve, e onde se cogitou a ideia da figura indígena como um expoente que representasse o povo Brasileiro. Digamos que nesse contexto (século XIX) foram definidas algumas figuras para uma História do Brasil onde o índio teria lugar de destaque.

A concepção de história oscilava entre as ideias do iluminismo e a busca pelas raízes nacionais. Motivados pelo Romantismo europeu, tentavam reproduzir no Brasil as narrativas em cena na Europa. Enquanto os europeus elaboravam histórias nacionais a partir do passado medieval, os sócios do Instituto Histórico e Geográfico adotavam o mesmo princípio substituindo os camponeses e cavaleiros medievais por valorosos representantes das nações indígenas. Pretendiam adequar assim os dois fundamentos de sua concepção de história: a matriz Romântica – por meio da edificação de heróis – e a matriz ilustrada – considerando que, ao partir das populações indígenas, evidenciavam a evolução da sociedade brasileira, a qual culminava neles próprios (CARDOSO, 2005).

As histórias regionais, agindo nessa direção, num sentido inverso àquele do início do IHGB, procurando exaltar, em sua grande maioria, a presença do europeu como fator determinante no desenvolvimento desta ou daquela região ou cidade, deixaram de lado a possibilidade da presença de algum grupo indígena anterior ao contato.

A história da cidade de Gravataí é um exemplo. Segundo o estabelecido na historiografia, sua origem histórica se deu a partir da chegada de um contingente de famílias indígenas guarani oriundas de Rio Pardo (por intermédio dos portugueses), no contexto das disputas territoriais entre as Coroas Ibéricas.

Na obra de Protásio Paulo Langer (1997), “A Aldeia dos Anjos – A resistência do guarani - missioneiro ao processo de dominação do sistema luso”, é apresentada essa situação, onde através do confronto entre o guarani-missioneiro com os mecanismos de dominação do sistema colonial português e do assentamento de algumas famílias de índios na Aldeia Nossa Senhora dos Anjos é que se dá a

fundação da atual Gravataí. Vejamos uma breve contextualização histórica da Aldeia dos Anjos.

³Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, fundado em 21 de outubro de 1838. É a mais antiga entidade de fomento a pesquisa histórico-geográfico e cultural do Brasil.

Ao longo dos séculos XVII e XVIII, a região meridional da América do Sul foi palco de conflitos territoriais entre as coroas espanhola e portuguesa. Num primeiro momento (1629-1641), o conflito envolveu índios missioneiros e bandeirantes paulistas. Trata-se do contexto das investidas de Vicentinos e Paulistas em direção ao sul e em direção ao oeste, em busca de mão-de-obra indígena para os engenhos do litoral. As primeiras reduções de jesuítas na região do Guairá e do Tape⁴ serão alvo de ataques das bandeiras, provocando o início dos conflitos com os guaranis, que se arrastariam até o século XVIII.

Algumas décadas após, a partir de 1680, com a fundação da Colônia do Santíssimo Sacramento pelos portugueses, na margem norte do Rio da Prata, em frente a Buenos Aires, os espanhóis reagiram, utilizando contingentes dos guarani - missioneiros e tentaram expulsar os portugueses, em defesa da integridade dos territórios tidos como pertencentes à Espanha. Por volta de 1683, os jesuítas iniciam seu retorno ao Tape, fundando sete novas reduções na área que passava a ser conhecida como Banda Oriental do Rio Uruguai. Estas reduções, somadas a suas amplas estâncias, situadas também na Banda Oriental, configuraram um espaço de domínio em nome da coroa espanhola⁵.

Os relatos da época mostram que a região de domínio espanhol já tinha chamado a atenção dos portugueses. Manuel Jordão da Silva solicitava, de forma insistente, permissão ao Vice-Rei de Portugal “para ir povoar o Rio Grande, que se há terra de promessa no mundo, é aquela (...) por ser muito abundante em ouro” (SILVA, 1981, p. 50). Em Francisco Ribeiro percebe-se que, entre todos os motivos o que mais atraía os interesses portugueses era o gado. “(...) a comodidade é admirável pela excessiva quantidade de gado; segura o sustento e conveniência a todos os que a habitarem (...) (RIBEIRO, 1981, p.64)”.

⁴ Atuais porções dos territórios do Paraná e do Rio Grande do Sul, respectivamente.

⁵ BARCELOS, A. H. F. Os Jesuítas e a ocupação do espaço platino nos séculos XVII e XVIII. *Revista Complutense de Historia de América*, Madrid, Espanha, v. 26, pp. 93-116, 2000.

Afora da importância do gado, para a atividade mineradora, considerava-se iminente a possibilidade de um grosso comércio e navegação e bons portos. Além de comércio com todo o Brasil havia a possibilidade de efetuar com as cidades espanholas um contrabando de artigos variados em troca da prata de Potosi. Outra riqueza de comércio garantido apontada como promissora era a erva mate. A existência de grandes quantidades de ouro era cogitada, mas Francisco Ribeiro desconfiava dessa possibilidade, pois recebera essa informação dos índios.

Há nesses relatos a clara intenção de Portugal de integrar ao seu Reino os povoados missioneiros da Banda Oriental. “(...) Tem estas terras, pela grandeza, comodidade, riqueza e fertilidade, suficientíssimo sítio para nela se fazer em poucos anos um Reino muito maior que o de Portugal, principalmente ficando as Aldeias dos Padres no domínio livre de sua Majestade (...) (RIBEIRO, 1981. p. 63)”.

As Aldeias jesuítico - guarani eram associadas à existência de minas de metais preciosos. Em suma, vários outros relatos criavam e reforçavam o mito das minas de ouro e de prata, existentes em Rio Grande e nas Missões Jesuíticas.

Nos primeiros decênios do século XVIII, a conquista e a exploração econômica das extensas áreas ao sul, havia se tornado urgente para os lusos, pois a presença espanhola na região se tornou uma ameaça de antecipação da conquista e uma possível hegemonia por parte destes últimos. Com a frota de João de Magalhães, em 1725, inicia-se, ainda que extra-oficialmente a ocupação e exploração econômica do Rio Grande por parte dos luso-brasileiros.

O aproveitamento imediato do gado, uma das abundantes riquezas, se deu em forma de sesmarias. Gradativamente, o litoral sul rio-grandense ia sendo ocupado por sesmeiros. Os portugueses iniciaram o povoamento da região litorânea o dos campos de Viamão, processo reforçado com a fundação do forte Jesus, Maria, José, em 1737, na barra do Rio Grande, sangradouro da Lagoa dos Patos (PESAVENTO, 1980)

Em meados do século XVIII, num contexto expansionista ibérico que necessitava de delimitações geográficas consensuais às conquistas e ao povoamento até então implementados, se buscava uma redefinição política de ocupação para a região. Dentro desta redefinição, com o Tratado de Madrid⁶ (1750), firmado entre Portugal e Espanha, a fatalidade estava sendo traçada, no além mar, para as reduções da Banda Oriental.

Os habitantes destas reduções deveriam abandonar, além de suas terras, os ervais, as estâncias de gado e os povoados construídos com o trabalho de várias gerações. O artigo XVI do Tratado apresenta as condições em que deveria ser feita a mudança dos guarani:

“Das povoações ou Aldeias que cede S.M.C. na margem Oriental do rio Uruguai, sairão os Missionários com todos os móveis, e efeitos, levando consigo os índios para aldear em outras terras de Espanha; e os referidos índios poderão levar também todos os seus bens móveis e semoventes, e as Armas, Pólvora, e Munições, que tiverem; em cuja forma se entregarão as povoações à Coroa de Portugal com todas as suas Casas, Igrejas e Edifícios, e a propriedade, e posse do Terreno (CORTESÃO, 1989, p. 471)”.

Os guarani - missioneiros, por sua vez, teriam que se estabelecer em terras totalmente desconhecidas, à margem direita do rio Uruguai. As terras indicadas estavam ocupadas por outros povos missioneiros e as demais eram insalubres, localizadas próximas a pântanos ou ainda eram habitadas pelos aguerridos Charruas, tradicionais inimigos dos guarani.

Com a exigência de transmigração do contingente populacional das reduções da Banda Oriental, os guarani - missioneiros se sublevaram, enfrentando os exércitos português e espanhol, o que resultou numa grande derrota e a desestruturação social, econômica dos povoados supracitados (GOLIN, 1999). Como resultado, algumas famílias de guarani das reduções foram aliciadas pelos portugueses e transmigradas para a região de domínio luso. É desta forma que serão criadas aldeias com estes guarani, de forma a integrá-los à colonização portuguesa em curso.

Contudo, os conflitos acabaram levando Portugal a abrir mão das reduções que lhe tocavam pelo Tratado de Madri, e a permanecer com a posse da Colônia do Sacramento. Em 1762, eclodiram novos conflitos entre Portugal e Espanha, os quais repercutiram na América ibérica. O exército espanhol, sob comando do general Cevallos, lançou-se à reconquista dos territórios povoados pelos portugueses, no sul da América.

⁶ Troca da Colônia de Sacramento pelo território localizado à margem oriental do Rio Uruguai in: CORTESÃO, Jaime. Alexandre de Gusmão e o *Tratado de Madrid*. Lisboa: Livros Horizonte, 1984

O primeiro povoado português ocupado pelos espanhóis foi a Colônia de Sacramento e logo a seguir, a Vila de Rio Grande de São Pedro. Com o temor de que os guarani arranchados em Rio Pardo se aliassem aos espanhóis, as autoridades portuguesas providenciaram sua rápida mudança para os campos de Viamão. “(...) logo que houve suspeita da guerra os mandou retirar o mesmo senhor daquela fronteira para o interior desta Província, ou pelos não expor ou por se não fiar na sua volubilidade; pois não predomina neles a Constância (...) (SANTOS, 1990, p. 47)”.

Ainda em 1762, famílias de guarani - missioneiras começam a ser transferidas para a Aldeia de Nossa Senhora dos Anjos, onde atualmente se localiza a cidade de Gravataí. Em abril de 1763, mais de 3.500 índios se encontravam na Aldeia dos Anjos, que pertencia à Freguesia de Viamão.

Na ocasião do estabelecimento dos índios em Nossa Senhora dos Anjos, já viviam aproximadamente 400 famílias em Viamão. Portanto, já em 1762, não havia mais terras devolutas nas adjacências de Viamão. Por essa razão, os índios foram estabelecidos às margens do rio Gravataí, visto que, por lei, meia légua junto a qualquer rio navegável pertencia ao Rei. A instalação destes guarani na Aldeia dos Anjos, na segunda metade do século XVIII, parece ter contribuído para a ideia de que esta seria a relação entre populações indígenas a as origens do município de Gravataí. Cria-se assim, um corte entre a presença indígena anterior a colonização portuguesa, substituindo esta pela presença dos guarani transmigrados das reduções.

No empenho de observar porque a memória pré-colonial guarani ficou a sombra, e perceber como a história, a partir desse guarani reduzido e cristão, tomou o espaço na historiografia local, é possível adotar-se a ideia de Michel Pollak⁷, segundo a qual, ao privilegiar-se a análise dos excluídos, marginalizados e das minorias se ressalta a importância de memórias subterrâneas que, como parte integrante das

culturas minoritárias e dominadas, se opõe à memória⁸ dita oficial, no nosso caso a memória guarani colonial.

Uma forma de acessar essa memória guarani pré-colonial é através da cultura material remanescente. Os objetos cerâmicos da cultura guarani podem ser concebidos como um fato, na medida em que isso é um símbolo da presença física dessa cultura antes da chegada do europeu à região. Trazer essa memória pré-colonial guarani novamente ao contexto historiográfico, discutindo o papel dos agentes sociais que contribuem para que ela não se perca outra vez se torna relevante para o entendimento do porque da outra memória ter se estabelecido e não ter dado conta da ocupação da região como um todo (desde tempos pré-coloniais até a chegada do índio reduzido).

Essa dissertação se propõe a verificar através de que formas narrativas a presença indígena anterior a colonização portuguesa na região do atual município de Gravataí não teve lugar na construção de uma História local. Entendo como formas narrativas todos os meios pelos quais a história local é interpretada e estabelecida. Assim, tanto a documentação histórica, quanto a produção historiográfica e aquela produzida pelos estudos arqueológicos devem ser consideradas, chegando até a perspectiva museológica deste passado nos dias atuais.

Parte-se da premissa de que a região em estudo esteve ocupada por populações guarani em períodos pré-coloniais, conforme tratou de estabelecer a Arqueologia através de levantamentos feitos por Basile Becker junto às coleções materiais dessa cultura salvaguardadas no MARSUL (Museu de Arqueologia do Rio Grande do Sul) e os trabalhos feitos por arqueólogos por meio de Arqueologia de Contrato antes do estabelecimento da montadora de automóveis da *General Motors* em Gravataí⁹ e que apontaram para a existência de cultura material guarani. Esta presença não parece ser aquela referida pela historiografia, sobretudo a de caráter local, quando a questão é o papel do indígena nas origens de Gravataí. Assim, torna-se necessário analisar como a memória indígena pré-colonial é representada.

Um dos pontos de partida é a existência em Gravataí de um Museu Municipal, o qual se apresenta como um agente de perpetuação da memória local, incluída a indígena.

⁷ recorte original: (...) Ao privilegiar a análise dos excluídos, dos marginalizados e das minorias, a história oral ressaltou a importância de memórias subterrâneas que, como parte integrante das culturas minoritárias e dominadas, se opõem à "Memória oficial", no caso a memória nacional (...) (POLLAK, 1989, p. 2) Artigo publicado na Revista *Estudos Históricos*, 1989, com o título *Memória, esquecimento, silêncio*.

⁸ Para memória ver Michel Pollak, 1989; Maurice Halbwachs, 1990.

⁹ O registro desses trabalhos se encontram no IPHAN e serão retomados no segundo capítulo.

¹⁰ Maurice Halbwachs. *Op. cit.* Pág. 55.

Recentemente, no dia 30 de julho de 2009, o Museu Municipal, após 12 anos fora da sua sede por conta de um incêndio, e funcionando em lugares não apropriados, foi reinaugurado e a expografia passou por uma reformulação que tratou de dar algum destaque a presença indígena pré-colonial. Contudo, esta parece seguir reproduzindo o distanciamento entre os guarani pré-coloniais e a “História” local que o museu pretende apresentar. Por outro lado, a forma como a exposição lidou com os artefatos da cultura material exposta, sobretudo em relação aos locais de origem dos mesmos e sua inserção em um passado local, também importam para as questões que se pretende levantar ao longo da pesquisa. Contrastando a forma como a ocupação indígena pré-colonial está representada museograficamente com aquela relativa ao papel dos guarani da Aldeia dos Anjos, abra-se a discussão acerca da visibilidade e da invisibilidade dos primeiros em relação aos segundos. Seguindo Maurice Halbwachs⁸, se procurará os pontos de contatos entre ambas memórias, para que se possa reconstruir, ou trazer à tona a presença guarani em Gravataí, mais especificamente a memória pré-colonial.

Nesses inícios, ou formalmente falando, nesse primeiro capítulo espero que a contextualização não seja demasiado enfadonha, mas que se torne uma ferramenta a mais e necessária para a compreensão desse trabalho. Buscarei apresentar as motivações da escolha desse caminho como início da dissertação. É importante deixar claro algumas coisas que julgo importantes para a concepção desta, assim como as questões iniciais que me moveram para construir essa primeira etapa discursiva.

A contextualização como dito é necessária. Não vejo o entendimento de quaisquer trabalhos com recortes de pesquisa de cunho local e mesmo regional sem trazer os acontecimentos paralelos ou mesmo anteriores ao objeto de pesquisa. Aqui se pretende além de trazer as realidades vividas nos períodos que dizem respeito a

esse primeiro capítulo como o século XIX, por exemplo, quero em alguns momentos fazer referências, quando possível, ao tema proposto como dissertação final.

Antes de tudo é preciso saber do que trataremos. Em meio a um universo de possibilidades para dissertar, a formação da historiografia brasileira para compor a “massa” e posteriormente a formação da historiografia gaúcha, como “pedras” pareceu-me servirem de bom alicerce nessa construção. Por que o termo massa para a historiografia brasileira e pedras para a gaúcha? Simples, na massa temos todos outros componentes para dar liga a ela como a areia, o cimento e a água, por exemplo. E pedras, pois, pelo fato de serem elas, na construção, envolvidas pela massa. Em outras palavras, quando tratamos de historiografia do Brasil e os seus inícios, veremos os diversos fatores que estarão presentes nessa composição, logo na formação da historiografia gaúcha. Veremos como ela será envolvida e “acomodada” pela história Nacional em construção durante o século XIX. Para melhor entendimento do termo “acomodada” usado anteriormente para a historiografia gaúcha, entendo como numa construção predial, ou seja, assim como um tijolo é acomodado numa fileira junto com outros, penso de maneira semelhante para a historiografia sulina, de como ela foi encaixada dentro de uma historiografia nacional, envolvida, engajada ou mesmo se mostrando como uma terceira via de se pensar esse regionalismo no contexto nacional em que ela surge.

As referências ao objeto final dessa dissertação aparecerão à medida que irei mostrar a invisibilidade dos índios em alguns momentos na historiografia brasileira e gaúcha e em outros momentos, a visibilidade destes. Acredito que vamos ver um verdadeiro “entra e sai” desse grupo de forma estratégica e convencional para os períodos de análise inicial.

ONDE EU FICO? O INDÍGENA NA HISTORIOGRAFIA BRASILEIRA.

A partir da chegada dos portugueses as terras do que seria futuramente chamado de Brasil, em 1500, um novo capítulo na história da humanidade passou a ser escrito forçando a Europa e por consequência Portugal a repensarem-se e a pensar o ameríndio à medida que foram se defrontando com este contingente humano até então desconhecido dos europeus. E o pensar o lugar dessa gente “nova” aponta,

dentre vários aspectos, para uma reflexão da oposição entre civilizado e selvagem, brasileiro ou não brasileiro.

É em 1808 com a chegada da corte portuguesa ao Brasil, fugindo das invasões napoleônicas, que se terá um ambiente mais propício para as influências européias. Com essa transferência o Rio de Janeiro passa por uma grande urbanização para abrigar a família real e todo o seu aparato burocrático e cultural. Como é sabido, dentre as mudanças ocorridas com a chegada da Corte ao Brasil temos a criação do Banco do Brasil, a Biblioteca Nacional, abertura dos portos às nações amigas e a criação da imprensa Régia. Mas é logo após a independência do Brasil em 1822 que teremos a produção de uma historiografia “oficial”.

Os estudos acerca da história dos índios durante muito tempo foi um ponto, nos inícios da historiografia brasileira, que suscitou muitos debates sobre o lugar desses na formação do que seria uma história nacional. Contudo, como a historiografia veio mostrando, o indígena ocupou espaços importantes, ora visível, ora invisível, dentro do projeto nacional com fortes influências do contexto europeu em voga no período.

Mais do que fazer um relato da história dos índios no eixo do desenvolvimento da historiografia em formação no século XIX, apresentaremos no curso dessa primeira parte do trabalho os mecanismos usados para justificar a civilidade branca face ao indígena. Vários historiadores durante o século XIX se debruçaram em seus gabinetes e em arquivos para buscar argumentos que ratificassem não só a presença, mas a importância ou não da figura indígena no processo de construção da nação brasileira.

Construir uma nação implica necessariamente no conhecimento da sua gênese. De acordo com CARDOSO, 2005 “(...) ao pensar na origem, os sentidos revivem a ideia de pertencimento (...)”. Perceber os aspectos que fazem parte desse grupo de indivíduos de diferentes culturas, estrutura social e dependendo das proporções territoriais até mesmo a sua língua pode não ser uma tarefa fácil. A definição de uma história que dê conta de todos esses aspectos, como foi dito, por ser uma tarefa não muito fácil, e também por diferentes interesses intrínsecos acabam por excluir, agregando valores distorcidos a alguns personagens, no caso dos índios do Brasil.

Para entender um pouco do pensamento daqueles que se aventuraram na escrita de uma história para o Brasil é importante fazer um exercício de rememoração do contexto em que estas “histórias” foram escritas. Antes disso, alguns questionamentos vão aparecendo à medida que a cortina do século XIX na Europa vai sendo erguida. Tais questões giram em torno exclusivamente da imagem que se queria criar, do que comporia ou não a história nacional e construir essa história nacional, dentre outros aspectos, perpassa pela interação do “eu” frente ao “outro” e como essa relação se desenvolve.

O raiar do século XIX na Europa vinha acompanhado de muitas mudanças nas suas diferentes esferas e a história enquanto disciplina não ficou de fora, ganhando cada vez mais espaço nas universidades, alçando o posto de cientificidade, onde também se observou que o historiador ganharia o status de pesquisador (GUIMARÃES, 1988). Ainda conforme Guimarães “o pensar a história articula-se num quadro mais amplo, na qual a discussão da questão nacional ocupa uma posição de destaque (1988, p.1)”.

Baseados no modelo europeu de história, que se desenvolve dentro dos espaços das universidades, criando assim verdadeiras disputas acadêmicas, no Brasil o que vai diferir é o local onde esta historiografia vai ser produzida. Tal produção terá um caráter exclusivamente elitista, onde as pessoas envolvidas seriam escolhidas pelas relações sociais que mantinham. Esse lugar de produção historiográfica é que irá nortear as interpretações e ideias que serão propostas nas discussões de como pensar a questão de nacional (CERTEAU 1976, *Apud* GUIMARÃES, 1988).

A criação do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB) em 1836 será esse lugar de produção da história do Brasil indo ao encontro da ideologia de consolidação do Estado Nacional. Para a consolidação desse ideário, os objetivos centrais, propostos pelo IHGB davam conta da coleta e publicação de documentos de importância para a história do Brasil, assim como o incentivo aos estudos de natureza histórica. Agindo dessa forma o Instituto poderia manter relações com outras instituições estrangeiras como também contribuir para que fossem criados institutos históricos provinciais, remetendo para a capital do império todas as informações sobre as diferentes regiões do Brasil.

Um fator de diferenciação entre as instituições francesas, por exemplo, e o IHGB era quanto à forma de acesso a esses meios culturais. Enquanto que lá era preciso comprovar certo grau de conhecimento específico, visto que, como já foi dito, o conhecimento histórico se dava nas universidades, aqui no Brasil, dentro do Instituto os seus integrantes faziam parte de um círculo restrito da elite imperial. Pessoas essas que faziam parte do aparelho estatal, desempenhando funções burocráticas, militares, entre outros, sem formação superior.

Deixando os detalhes de como se deu a organização estrutural do Instituto, passamos a análise daquilo que, como alguns pesquisadores disseram, foram as primeiras obras que inauguraram a historiografia brasileira dispostas de maneira sistemática. Como nota de esclarecimento, para que não haja dúvidas quanto à importância de tudo o que foi registrado desde os tempos coloniais acerca dos índios, as cartas, os relatos dos primeiros cronistas, assim como as memórias registradas pelos viajantes são de grande relevância. Isso se deve pelo fato de que todos esses registros serviram de base às grandes obras que dissertavam sobre a história do Brasil como as de von Martius (1845) e Varnhagen (1854/1857), por exemplo. Mas a diferença estará em como essas fontes seriam interpretadas por esses autores para compor o seu discurso acerca da história nacional que se queria construir.

A produção de diversos trabalhos que versavam sobre História do Brasil, sob o olhar de pesquisadores estrangeiros teve início logo que ocorreu a transferência da corte portuguesa para os trópicos em 1808. Pois desse momento em diante alguns viajantes europeus vieram para o Brasil se juntar aos observadores nativos. “Os viajantes diferem também na sua formação cultural, interesses específicos, assim também em preconceitos raciais e nacionais (MESGRAVIS, 2010, p. 49)” e isso, como veremos, também influenciará as futuras publicações.

Carl Friedrich Phillip von Martius foi, dentre outras ocupações que tivera na sua vida, um antropólogo alemão e um desses estrangeiros que estudaram o Brasil. A obra de von Martius, vencedora do concurso de dissertações que versavam sobre a história do Brasil, do IHGB, chamada “como se deve escrever a história do Brasil” apresentava-se como uma espécie de manual aos futuros historiadores, com alguns aspectos significantes para a nacionalidade brasileira (MARTIUS, 1845). A

população brasileira seria formada por três raças, imprimindo características muito particulares, uma espécie de mistura do melhor delas para a constituição do que seria a face de brasilidade diferente das populações européias.

A confluência do português, do índio e do negro africano como matrizes dará origem a um novo povo. Sob a liderança do português as três etnias se fundem dando origem não só a um novo grupo étnico, mas, mais do que isso, se origina uma nova estrutura social. Numa visão já muito conhecida dos historiadores da contemporaneidade, Martius deixa claras as noções eurocêntricas baseadas nas teorias raciais em voga na Europa do século XIX. Numa ideia de hierarquização de “raças” o descobridor, colonizador português deu as bases morais e físicas para um reino independente (MARTIUS, 1845). O conceito de “raça”, amplamente difundido nesse período, ganha mais força quando da época dos nacionalismos que na elaboração da história do Brasil encontrou ressonância.

De forma geral a obra de von Martius, no capítulo destinado aos índios e sua história como parte da história do Brasil aponta para uma mitificação desses povos criando uma alegoria sendo eles “as ruínas de um povo antigo”. Nesta lógica, como nada se sabia deles o entendimento das relações que se desenvolviam entre si, seu cotidiano deveria preceder toda e qualquer análise que mais tarde será realizada a partir da interação desses com os portugueses. Mostra também que a origem dos índios teria uma explicação divina. Os indígenas seriam exemplos de como o homem poderia se desenvolver sem qualquer influência de Deus, apenas movidos pelos seus instintos (1845, p.385). Ainda no esteio da inferioridade das raças, compara os índios brasileiros aos outros povos da América dando indícios de que seriam eles (os nossos índios) incapazes de construir monumentos iguais àqueles encontrados no México, por exemplo.

Mas é com os trabalhos de Francisco Adolpho de Varnhagem que se inaugura o que poderíamos chamar de bases da historiografia brasileira, fruto de pesquisas fortemente alicerçadas em documentação histórica. Tais trabalhos cobririam o período do descobrimento até a independência, estabelecendo uma corrente historiográfica que perduraria até meados da década de 1930. Essa primeira forma de escrever história girava em torno da temática da constituição da nação brasileira.

Dava conta também do papel do Estado numa nação emergente, assim como do homem brasileiro.

É interessante observar no livro História geral do Brasil¹¹ a forma como o índio é representado e de como a presença é negada. Logo de partida, Varnhagem afirma não reconhecer os índios como os verdadeiros brasileiros, ou seja, como parte da nacionalidade em questão. Para justificar a não aceitação do indígena o autor traça alguns pontos a serem debatidos com o fito de convencer o leitor da época de que o seu pensamento estaria certo. Os pontos de justificativa, digamos assim, vão desde o pertencimento do território até a representação histórica da sociedade do século XIX. No primeiro ponto, Varnhagem descreve porque os índios não poderiam ser os donos legítimos das terras “descobertas” por Cabral.

¹¹ VARNHAGEN, Francisco Adolpho de. História Geral do Brasil, II, 1857

Isso se deve ao fato de considerá-los não como habitantes, de vida sedentária, mas que viviam perambulando num estado de nomadismo. Se pararmos para pensar, essa dualidade nomadismo/selvagem vem desde os tempos dos gregos e de como eles estruturavam a ideia do outro, de alteridade. A noção de selvagem vinha justamente do não conhecimento da agricultura e por consequência a não fixação habitacional a fim de produzir e explorar a terra (WOORTMANN, 1999). Como os indígenas viviam da caça, coletas e pesca em diferentes lugares conforme a estação, isso mais tarde para os portugueses será posto como um dos argumentos para não reconhecer o direito deles às terras.

O segundo ponto de justificativa apresentado por Varnhagem, aborda o estado de selvageria em que viviam os indígenas. Das suas guerras empreendidas por prazer ou vingança e também da antropofagia em relação aos seus inimigos.

A terceira justificativa funciona como uma forma de complementar o ponto anterior. De modo geral traz considerações acerca do modo de vida dos índios, do estado social em que viviam e se isso “evoluiria”, melhoraria com a chegada do europeu cristão. De acordo com o autor, nada melhoraria, pelo contrário, até pioraria sem que os dogmas de moralidade fossem impostos pela cristandade. Mesmo com algumas coisas obtidas dos cristãos como utensílios, ferramentas ou outro tipo de costume não seria o necessário para fazer com que chegassem àquilo que seria o ideal para se viver. Os índios não conheciam a religião e de acordo com ele “o estado em que se encontravam não mudaria sem influxo externo¹²”.

O ponto seguinte disserta sobre se seria necessário o uso da força. Seria possível a redução e o “adestramento” dos indígenas sem o uso dela? Para Varnhagem, sem submeter os indígenas através da força nada seria possível e mais uma vez busca na falta de religião a justificativa para a imposição do cristianismo e de leis morais contidas nela. Ainda de acordo com o autor não haveria outro meio de civilizar os índios senão pela força. A noção que se tem é a de que os índios, considerados como crianças pequenas, teriam que ser educados e repreendidos quando necessário para que pudessem ser aceitos na sociedade, mas nesse caso não como cidadãos, e sim, como escravos.

¹² 1857, fragmento retirado do discurso preliminar da obra.

A quinta questão levantada para dar conta do porque os índios não poderiam ser considerados brasileiros disserta sobre uma pergunta que gira na orbita do ponto anterior que falava do uso da força. Houve excessos nos meios empregados para as reduções dos índios? Sim, mas quem não cometeria excesso tendo nas mãos tamanho poder, dizia Varnhagem. Em meio aos argumentos construídos para tal, para o autor os excessos seriam exageros narrados, que chegavam a Europa por meio de cartas e pedidos de que era preciso usar de menos força para com os indígenas. Que era preciso ter um olhar mais atento em relação aos escritores que por aqui estavam e que pertenciam ao clero, pois “eram demasiadamente favoráveis aos indígenas¹³”. Além do falso juízo através das cartas outro fator que poderia ter contribuído para possíveis excessos de força dizia respeito à falta de uma

administração com “pulso firme” nas decisões a serem tomadas em relação aos índios.

A inferioridade indígena no desenvolvimento de quase todos os países da América mostrou que a “raça” branca preponderou e que predomina no Brasil. O sexto ponto traz argumentos sobre a certeza de que o processo de colonização europeia foi um sucesso no Brasil. Bastava olhar as fisionomias da população para perceber que mesmo a mestiçagem, mas não só, foi uma forma de apagar a presença indígena na composição da nova sociedade.

“(…) Se o nome brasileiro não foi inventado senão para designar os civilizadores do Brasil pelo commercio europeu, que a principio só o fazia a troco do pau brazil; palavra por certo não da America. E por outro lado se bem ponderamos a condição dos próprios selvagens de hoje, eles nem se quer são subditos do Imperador do Brazil (...) (1857, p. XXV)”.

O último ponto dessa série de argumentos fala então de que o elemento europeu é o que predominaria e que constituiria a nacionalidade daquela época. Seria junto com esse componente étnico que a história nacional deveria andar.

Nesse período pós-independência do Brasil, em meio a diversos trabalhos onde a figura do indígena não teria espaço, surge um movimento paralelo a esse sentimento nacionalista luso nos trópicos: o Romantismo. Esse movimento com fortes influências do Romantismo europeu, através da literatura romântica, veio contrapor também a historiografia produzida pela elite imperial.

¹³ *Ibidem*, 1857.

Em uma visão síntese, na Europa o movimento romântico foi um produto da vida e da cultura urbana de um continente sob o impacto das revoluções burguesas, já no Brasil esse movimento surge como resposta a uma historiografia até então produzida por sujeitos ligados ao Império, buscando modelos que os ligassem à cultura europeia branca.

Como foi mencionado anteriormente, contextualizar é preciso. Vejamos o Romantismo europeu e como suas influencias chegaram até o Brasil tomando contorno de uma verdadeira lusofobia. A Europa no período que compreende o final do século XVIII início do século XIX passava por grandes mudanças econômicas e sociais e para compreendermos os reflexos desses eventos aqui, do outro lado do

Atlântico, na nossa historiografia, uma parada para observá-las é interessante. Dessas mudanças o que interessa particularmente para esse trabalho é o movimento intelectual chamado Romantismo.

Esse movimento também teve nuances nas artes, filosofia e política durando por grande parte do século XIX na Europa. Teve dentre as suas várias características uma visão de mundo contrária ao racionalismo e buscou um nacionalismo que viria a consolidar os Estados nacionais europeus. Se pudéssemos fazer certa diferenciação entre os séculos XVIII e XIX, poderíamos dizer que o primeiro foi marcado pela busca objetividade, pelo Iluminismo e pela razão, o segundo estaria marcado pelo contraponto caracterizado no sentimentalismo, subjetividade e emoção.

O Romantismo surge numa Europa cujo ambiente intelectual era de grande rebeldia. Na política caíam os sistemas de governos despóticos e nascia assim o liberalismo político. Na esfera social prevalecia o inconformismo e no que dizia respeito às artes o repúdio as regras era a palavra de ordem. A Revolução Francesa era considerada a soma de todas essas inconformidades, o clímax desse movimento. O movimento romântico no Brasil do século XIX se caracterizou como um contra movimento. É nesse período que a figura do indígena toma visibilidade na historiografia brasileira.

Gonçalves de Magalhães foi considerado um dos principais responsáveis pela introdução dos temas do romantismo na Brasil ao escrever o poema chamado “A confederação dos Tamoios”, de 1857. Transformou a natureza indígena e o próprio índio em símbolos de independência política e social da nação que recém se emancipara. Fato importante nesse período foi que Gonçalves de Magalhães foi de encontro a Varnhagem mostrando que, apesar de ter realizado um bom trabalho acerca da historia geral do Brasil, apontou que esse historiador mostrou-se incapaz de fazer uma critica das fontes consultadas expondo os índios de forma preconceituosa e caricatural. Ao escrever “Os indígenas do Brasil perante a história” Gonçalves contrapôs teorias e conceitos valiosos para Varnhagem que eram utilizados nos discursos políticos para justificar ações contrárias aos direitos dos índios. Teorias essas que já foram expostas anteriormente que diziam respeito aos índios viverem sem religião e Deus, assim como num estado natural e sem organização política.

De acordo com Vânia Moreira (2010) Gonçalves de Magalhães construiu uma perspectiva sobre a história dos índios que divergia e muito da visão de Varnhagem. Com suas análises constatou que os indígenas viviam com estado social e possuíam agricultura e todos outros aspectos levantados por Varnhagem como características de uma sociedade civilizada. E o mais importante, “defendeu a presença do elemento indígena na história do Brasil, na composição da nacionalidade não como índios, mas como brasileiros (p.64)”.

Este é um resumo, um recorte de uma reflexão mais ampla acerca dos inícios da historiografia brasileira, que também é uma partícula da dissertação de mestrado intitulada *guaranis pré-históricos em Gravataí*: da invisibilidade a visibilidade, sendo desenvolvido no Programa de Pós-graduação em História da Universidade Federal de Pelotas. A produção da historiografia brasileira em caráter sistemático teve início a partir do século XIX e contou com a participação de pesquisadores, sobretudo estrangeiros. Esse olhar europeu que por aqui chegou logo quando houve a transferência da corte portuguesa em 1808 deu início ao que poderíamos chamar de um projeto de construção de uma nova nação nos trópicos. Tal projeto contou com a ajuda do recém-fundado Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro que dentre outros objetivos visava a elaboração de uma história nacional e o desenvolvimento de uma nacionalidade entre a população que hora contava com a presença da figura indígena, hora fazia com que essa presença fosse ignorada em detrimento de outros desejos políticos e ideológicos fortemente marcados durante o século XIX. Na esteira desse período encontraremos noções eurocêntricas, com forte influência na teoria das raças, como, por outro lado, um grande esforço de pesquisadores nacionais para imprimir na história nacional um expoente máximo de nossa brasilidade através da figura indígena.

RESUMEN

Este corte tiene el objetivo de presentar algunas consideraciones acerca de la visibilidad y la invisibilidad india en la historiografía brasileña. Estas notas son parte de una discusión más amplia de los indios guaraníes pre-colonial en la ciudad de *Gravataí*, municipio de *Río Grande do Sul*, *Brasil*.

PALABRAS - CLAVE: Historiografía, los indios, la invisibilidad o la visibilidad.

REFERÊNCIAS

AHRGS. *Os índios D'Aldeia dos Anjos de Gravataí – Século XVIII*. Porto Alegre EST/ Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul. 1990

AHRGS. *Os índios D'Aldeia dos Anjos de Gravataí – Século XVIII*. Porto Alegre: EST/ Arquivo Histórico do Rio Grande do Sul. 1990

BARCELOS, A. H. F. Os Jesuítas e a ocupação do espaço platino nos séculos XVII e XVIII. *Revista Complutense de Historia de América*, Madrid, Espanha, v. 26, pp. 93-116, 2000.

BASILE BECKER, Ítala Irene. *Anais do Simpósio sobre Cultura Gravataíense*. Gravataí: 1989

BURKE, Peter (org.). *A escrita da História – Novas perspectivas*. São Paulo: Editora Unesp, 1992.

CARDOSO, Miriam Pereira. *Identidade e Romantismo brasileiro no século XIX do canto indianista ao projeto de nação*. Artigo elaborado para a disciplina de História Local e Regional na sexta fase do curso de História em 2005. UNESC

CATAFESTO de SOUZA, José Otávio. *O sistema econômico nas sociedades indígenas Guaraní pré-coloniais*. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 8, n.18, p. 211-253, dezembro de 2002.

CESAR, Guilhermino. *História do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Globo, 1956

CÉSAR, Guilhermino. *Primeiros Cronistas do Rio Grande do Sul 1605-1801*. Faculdade de Filosofia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1980.

CORTESÃO, Jaime. Alexandre de Gusmão e o *Tratado de Madrid*. Lisboa: Livros Horizonte, 1984.

CUNHA, Manoela Carneiro da (org.). *História dos índios do Brasil*. São Paulo: Companhia das letras, 2002.

FAGUNDES, Antonio Augusto. *História do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Martins Livreiro, 1997

FEMENICK, Tomislav R.. Tapuios e Outros Índios. *Gazeta do Oeste*, Mossoró 28 de janeiro de 2007; *O Jornal de Hoje*, Natal 29 de janeiro de 2007. Acesso 08/04/11

FLEXOR, Maria Helena. *A “civilização” dos índios e a formação do território do Brasil*. Filologia e lingüística portuguesa / Departamento de Letras Clássicas e Vernáculas, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, Humanitas, São Paulo, nº 4, p. 97-157, 2001.

FLORES, Moacir. *História do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Nova Dimensão, 1990

FREITAS, Marcos Cezar de (org.). *Historiografia Brasileira em perspectiva*. 6ª edição. São Paulo: Contexto, 2010.

FUNARI, P.P. e NOELLI, Francisco Silva. *Pré-história do Brasil*. São Paulo: Contexto, 2002.

GINZBURG, Carlo. *Mitos, Emblemas e Sinais*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

GOLIN, Tau. *A guerra guaranítica*. 2 ed. Passo Fundo: EdUPF, 1999.

GONÇALVES, Sérgio Campos. A adesão da cultura historiográfica brasileira ao pensamento civilizador no século XIX, In: Anais do Seminário de História da historiografia: Historiografia brasileira e modernidade, 2007, Ouro Preto, *Anais*, Ouro Preto, Edufop, 2007.

GUTFREIND, Ieda. *A Historiografia Rio-Grandense*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFGS, 1992.

HALBWACHS, Maurice. *A memória coletiva*. São Paulo: Editora Vertice: 1990.

KERN, Arno et al. *Arqueologia pré-histórica do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Mercado Aberto: 1997. 2ª ed.

KÜHN, Fábio. *Breve história do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2007

LANDA, Beatriz dos Santos. *Os Nãndeva/Guarani e o uso do espaço na Terra Indígena Porto Lindo, município de Japorã/MS*. Tese (Doutorado em História) – PUC-RS, Porto Alegre, 2005.

LANGER, Protásio Paulo. *A Aldeia de Nossa Senhora dos Anjos*. IN: Resistência do Guaraní missionário ao processo de dominação do sistema colonial luso (1762-1798). Porto Alegre: EST Edições. Correio Rio Grandense. 1997.

LATHRAP, Donald W. *Yarinacocha*: Stratigraphic excavations in the Peruvian Montaña. Ph. D. Dissertation. Harvard University: 1962

LEITE, Serafim. *História da Companhia de Jesus no Brasil*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional VI volume. 1945.

LOUKOTKA, Chestmir. *Classificacion de las lenguas sudamericanas*. Linguistica sudamericana 1. Prague: 1935

LOUKOTKA, Chestmir. *Classification of South American Indian Languages*. Latin American Center Reference Series, Johannes Wilbert, ed. vol.7 University of Califórnia: Los Angeles: 1968

LOUKOTKA, Chestmir. *Les langues de la famille Tupi-Guarani*. In: Etnografia e Lingua Tupi-Guarani 16 : 4-42. Boletim da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras. Universidade de São Paulo: São Paulo: 1950.

LOUKOTKA, Chestmir. *Línguas Indígenas do Brasil*. Revista do Arquivo Municipal 54:147-174. Prefeitura Municipal de São Paulo: São Paulo: 1939

MACHADO, Ironita P. *Cultura historiográfica e identidade* – Uma possibilidade de análise. Passo Fundo: UPF, 2001.

MASON, J. Alden. *The languages of American Indians*. In Handbook of south American Indians 5. Smithsonian Institution. Bureau of American Ethnology: Wahington: 1950 *Apud* FAUSTO, Carlos. *Fragmentos de História e Cultura Tupinambá*. Da etnologia como instrumento crítico de conhecimento etno-histórico. In: CUNHA, M.C. da. *História dos Índios no Brasil*. São Paulo: Cia das Letras, 1992: 381-396

MELIÀ, Bartolomeu. *La tierra sin mal de los Guarani: economia y professia*. Ceud, CIMI, 1991.

METRAUX, Alfred. *La civilization matérielle des tribus Tupi-Guaran*. Paris: 1928

MONIOT, H. *A História dos Povos sem História*. In. LE GOFF, J., NORA, P. (Orgs.) *História Novos Problemas*. Trad. Theo Santiago. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora S. A. (1974), 1976.

MONTOYA, Antonio Ruíz de. *Vocabulario y tesoro de la lengua Guaraní ó mas bien Tupi*. I: Vocabulario espanõl-guaraní (ó Tupi). II: Tesoro Guaraní (ó Tupi) – espanõl. Nueva edición: Viena, Faesy y Frick; Paris, Maisonneuve y Cia. 1876. (1640). Edição organizada por F.A de Vernhagen, Visconde de Porto Seguro.

MOREIRA, Vânia. *O ofício do historiador e os índios: sobre uma querela no Império*. Revista Brasileira de História. São Paulo, v. 30, nº 59, p. 53-72. 2010

NOELLI, Francisco S. et al. *Mapa arqueológico parcial e revisão bibliográfica a respeito das ocupações indígenas pré-histórica no município de Porto Alegre, Rio Grande do Sul*- Revista de História regional. Porto Alegre: 1997 p. 209-221.

NORA, Pierre, *Les lieux de mémoire*, Paris, Gallimard, 1985.

ORTIZ, Renato. *Cultura brasileira e identidade nacional*. São Paulo: Brasiliense, 1985

PESAVENTO, Sandra J. *RS: a economia e o poder nos anos 30*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1980

PESAVENTO, Sandra Jatahy. *História e História Cultural*. ?????(falta informação, pois o texto que tenho está sem as referencias)

POLLAK, Michel. Memória, esquecimento, silêncio. Revista Estudos Históricos. Rio de Janeiro: 1989, vol. 2, n. 3.

Projetos civilizatórios e faces da identidade étnica (1750- 1798). Porto Alegre: Martins livreiro, 2005.

RICUPERO, Bernardo. O romantismo e a idéia de nação no Brasil (1830-1870). São Paulo: M. Fontes, 2004. Resenha de Santos, Rosmália Ferreira dos. Ambiguidades no além-mar: O Romantismo ibérico no novo mundo. *Revista Sociologia Política*, n.25, p. 193-198, 2005.

RIVET, Paul. *Langues américaines*. Langues de l’Amérique du sud et des Antilles. Colletion linguistique 16: Paris: 1942

ROSA, Jorge. *História de Gravataí*. Gravataí: 1989

SÁEZ, Oscar Calavia. A terceira margem da História: estrutura e relato das sociedades indígenas. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 20, n. 57, p. 39-51, 2005.

SANTOS, Rosmália Ferreira dos. *Ambiguidades no alem-mar*: o romantismo ibérico no mundo novo. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, 25, p. 193-198, nov. 2005

SCHADEN, Egon. *Aspectos fundamentais da cultura guarani*. São Paulo: Pedagógica/USP, 1974.

SCHIAVETTO, Solange Nunes de Oliveira. *A arqueologia Guarani: construção e desconstrução da identidade indígena*. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2003

SCHMITD, Wilherlm. *The culture historical method of ethnology*. Tradução de S.A Seiber. New York, Fortumy’s, 1939.

SCHREINER, Michele. *Jules Michelet e o Romantismo político na história* – Um estudo sobre o conceito de “povo” na historiografia francesa da primeira metade do século XIX. 2001. 161f.. Dissertação (Mestrado em História) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, São Paulo. 2001.

SOARES, André L. R. KLAMT, Sérgio C. *Antecedentes indígenas*. Pré-história compacta do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Martins Livreiro, 2005

VARELLA, Alfredo. *Res Avita*. (I Parte: O idealismo farrapo e a crítica da escada abaixo. II Parte: Tempos idos e vividos ou interpretação com espíritos de amor). Lisboa: Tip. Mauricio e Monteiro, 1935.

VARNHAGEN, Francisco Adolpho de. *Historia Geral do Brazil*, I, 1854

VARNHAGEN, Francisco Adolpho de. *Historia Geral do Brazil*, II, 1857

VARNHAGEN, Francisco Adolpho de. *O descobrimento do Brazil*, 1840 - 2 edição

VELLINHO, Moisés. *Capitania d’el Rei*. Aspectos polemicos da formação rio-grandense. Porto Alegre: Globo, 1963

A IMPLANTAÇÃO DO PROJETO SISTEMA INTEGRADO DE SAÚDE NAS FRONTEIRAS EM UM MUNICÍPIO GAÚCHO

Carla Gabriela Cavini Bontempo; Universidade Católica de Pelotas; Rua Gonçalves Chaves, 373, Pelotas-RS, (53) 2128-8291; cacaia@hotmail.com. Administradora, Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UCPel.

Vera Maria Ribeiro Nogueira; Universidade Católica de Pelotas; Rua Gonçalves Chaves, 373, Pelotas-RS, (53) 2128-8291; vera.nogueira@pq.cnpq.br. Doutora em Enfermagem, Professora da Universidade Federal de Santa Catarina – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social/Universidade Católica de Pelotas – Programa de Pós-Graduação em Política Social.

RESUMO: Este texto tem como objetivo analisar a implementação do projeto Sistema Integrado de Saúde nas Fronteiras (SIS Fronteiras) no município de Jaguarão-RS, que tem como foco as negociações para definição do uso dos recursos, identificando a aproximação maior ou menor com os objetivos do programa, entre os quais se destaca a busca da integração transfronteiriça.

PALAVRAS-CHAVE: Projeto; Recursos; Saúde; Fronteira.

INTRODUÇÃO

O financiamento das ações em saúde no Brasil é resultado de várias equações que dependem basicamente dos serviços oferecidos a população, levando em conta o número de habitantes de determinado município, pois os repasses de recursos eram realizados sistematicamente do Fundo Nacional de Saúde para as prefeituras, sendo desde o ano de 2009 enviados também para Fundos Municipais de Saúde.

Supondo que uma pessoa busque atendimento fora de seu distrito domiciliar, ela estará desonerando seu município em lhe prestar um serviço – e pagar por isso, onerando a outro que não recebeu recursos para tanto. Porém, como a saúde no Brasil é organizada em níveis de gestão (municipal, estadual e federal) e de atenção (atenção primária em saúde, média e alta complexidade), esse impacto por vezes não fica muito evidente. Mas quando esse atendimento é prestado à pessoas estrangeiras, como é o que se verifica em várias cidades brasileiras limítrofes à outros países da América do Sul, surge o questionamento sobre quem (e como) deve se pagar esta conta, mesmo que os atendimentos prestados não sejam oficialmente mensurados e qualificados. Atualmente não existe um sistema de informações que permita quantificar o número de estrangeiros que são atendidos

nas cidades fronteiriças, tampouco saber quais os procedimentos e tratamentos a eles oferecidos, embora tenha ocorrido a regulamentação do Sistema Cartão Nacional de Saúde, que prevê o cadastramento de estrangeiros através da informação do endereço permanente (cidade e país de residência) e tem como objetivo

- I - identificar o usuário das ações e serviços de saúde;
- II - possibilitar o cadastramento dos usuários das ações e serviços de saúde, com validade nacional e base de vinculação territorial fundada no domicílio residencial do seu titular;
- III - garantir a segurança tecnológica da base de dados, respeitando-se o direito constitucional à intimidade, à vida privada, à integralidade das informações e à confidencialidade;
- IV - fundamentar a vinculação do usuário ao registro eletrônico de saúde para o SUS; e
- V - possibilitar o acesso do usuário do SUS aos seus dados. Ministério da Saúde.⁴¹⁷

Após a criação do MERCOSUL, os países-membro têm formulado vários acordos e outros dispositivos de integração além da perspectiva econômica, e a área da saúde também foi incluída na pauta

A saúde no âmbito do Mercosul ganha maior atenção desde 1996, quando é criado o Subgrupo de Trabalho 11 – Saúde no Mercosul (SGT 11). A partir de então se observa, principalmente por volta do ano de 2000, que a temática da saúde e as questões de fronteira ganham espaço nas discussões e nas reuniões dos representantes dos Estados-partes.

Percebe-se, com o estudo, que as garantias legais, especificamente no que tange a relação entre os países fronteiriços, diante do entendimento do direito à saúde passam por impasses. Tanto em sua conceituação, quanto na efetivação das políticas.

O direito à saúde, recentemente mencionado nos protocolos de cooperação e acordos firmados entre os dois países, é evidenciado como fator relevante para o desenvolvimento social da região. A saúde, ainda a passos curtos, vem tendo destaque nas discussões e possibilitando a proposição de ações conjuntas, intuito de atender as demandas da região. Estes não chegam, entretanto, a concretizar-se materialmente e efetivamente.⁴¹⁸

Recentemente a intenção de promover a discussão, intercâmbio e elaboração de ações em saúde entre o Brasil e outros países da América do Sul tem se materializado através da criação de grupos/subgrupos de trabalho binacionais entre Brasil e Peru⁴¹⁹, Venezuela⁴²⁰ e Guiana Francesa⁴²¹, e deveriam avançar de forma a

⁴¹⁷ BRASIL. Portaria 940, de 28 de abril de 2011. Regulamenta o Sistema Cartão Nacional de Saúde. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2 maio 2011. Disponível em: <http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=02/05/2011&jornal=1&pagina=58&totalArquivos=204>. 02/05/2011.

⁴¹⁸ NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; FERMIANO, Sabrina. *Direito a saúde na região da fronteira Mercosul – legalidades e realidades*. Anais da Jornada Internacional de Políticas Públicas, p1-7. http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina_PGPP/Trabalhos2/Vera_maria_Sabrina_Fermiano.pdf. São Luis, 2005.

⁴¹⁹ BRASIL. Portaria 453. Institui grupo de trabalho sobre saúde na fronteira Brasil-Peru. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2010/prt0453_04_03_2010.html. Acesso em 02/04/2011.

⁴²⁰ BRASIL. Portaria 455. Institui o Subgrupo de Trabalho sobre Saúde na Fronteira (STSF) Brasil-Venezuela. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2010/prt0455_04_03_2010.html. 02/04/2011.

contemplar outros aspectos de interação entre a população presente nas regiões de fronteira, por se tratarem de

[...] espaços territoriais onde coexistem a confluência das distinções quanto ao atendimento às condições existenciais básicas, os limites dos direitos pensados em relação aos Estados nacionais decorrentes da precariedade das políticas públicas e pactos inovadores entre os países que colocam em evidência o fenômeno da desnacionalização, como os acordos vicinais e as áreas de livre-fronteira.

Como consequência, a interação constante da população dos países, em diversos planos da vida cotidiana, altera a percepção dos residentes em duas dimensões relacionadas à categorização da cidadania. A primeira é que se diluem os limites entre os países, instituindo-se, no plano simbólico, um espaço comum que é designado simplesmente como fronteira, onde todos são os cidadãos da fronteira, sendo esta identidade territorial marcada pela igualdade. A segunda, frontalmente diversa, é a marca da diferença, principalmente nos casos de assimetrias econômicas e sociais severas, ou quando a definição da cidadania serve para garantir direitos sociais em situações de escassez, gerando uma posição de confronto. Nestes casos, a linha de fronteira volta a ser demarcatória dos limites territoriais e, conseqüentemente, a marca da cidadania nacional.⁴²²

A percepção desse cenário tem gerado iniciativas que visam desburocratizar e/ou conciliar alguns aspectos de efetivação das políticas públicas nesse território *sui generis*, como controle e notificação de enfermidades prioritárias em atenção por parte dos membros do MERCOSUL⁴²³; o *Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, para Prestação de Serviços de Saúde, firmado no Rio de Janeiro, em 28 de novembro de 2008, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 933/2009 e promulgado pelo Decreto nº 7239/2010 em que também estão previstas contratações de “[...] serviços de saúde de caráter preventivo, serviços de diagnóstico; serviços clínicos, inclusive tratamento de caráter continuado; serviços cirúrgicos, inclusive tratamento de caráter continuado; internações clínicas e cirúrgicas; e atenção de urgência e emergência”*⁴²⁴; e a proposta de uma matriz mínima para registro de profissionais da

⁴²¹ BRASIL. Portaria 454. Institui o Subgrupo de Trabalho em Saúde na Fronteira Brasil-Guiana Francesa. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2010/prt0454_04_03_2010.html. 02/04/2011.

⁴²² NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro; SILVA, Maria Geusina da. *Direitos, Fronteiras e Desigualdades em Saúde*. Revista em Pauta. Vol. 6, nº 24, Rio de Janeiro, Dez 2009, p. 83-98. <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/517/574>, 26/04/2011.

⁴²³ BRASIL. Portaria nº 620, de 29 de março de 2011. Torna pública a proposta do Projeto de Resolução Vigilância em Saúde e Controle de Enfermidades Priorizadas e Eventos de Importância em Saúde Pública entre os Estados Partes e Associados do MERCOSUL. Disponível em: ftp://ftp.saude.sp.gov.br/ftpsssp/bibliote/informe_eletronico/2011/iels.mar.11/Iels59/U_PT-MS-GM-620_290311.pdf. 20/04/2011.

⁴²⁴ _____. Decreto nº 7.239, de 26 de julho de 2010. Promulga o Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, para Prestação de Serviços de Saúde, firmado no Rio de Janeiro, em 28 de novembro de 2008. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jul. 2010. <http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=27/07/2010>. 04/12/2010.

área da saúde que pretendem exercer sua profissão em outro país, com vigência prevista a partir de setembro de 2011⁴²⁵.

Dentre as iniciativas citadas foi implantado pelo governo brasileiro o projeto Sistema Integrado de Saúde nas Fronteiras (SIS Fronteiras), com o intuito de conhecer como se dão os fluxos assistenciais nos municípios de limítrofes a outros países, estimulando o planejamento e implantação de acordos que favoreçam a integração de serviços nessas regiões. No presente trabalho, demonstraremos como ocorreu sua execução em Jaguarão, município do interior gaúcho que conta com uma população de 27.772 habitantes⁴²⁶, localizado a 400 km da capital Porto Alegre, tendo como cidade gêmea Río Branco, no Uruguai. Essa demonstração está alicerçada na experiência de trabalho vivenciada na Secretaria Municipal de Saúde de Jaguarão no período de janeiro de 2009 a agosto de 2010, e também na análise de documentos disponíveis.

CONCEPÇÃO DO PROJETO E SUA EXECUÇÃO

O referido projeto foi instituído através da Portaria 1.120 de 06 de julho de 2005, com a proposta de cumprir com os seguintes objetivos:

I - contribuir para o fortalecimento e organização dos sistemas locais de saúde; II - verificar as demandas e a capacidade instalada; III - identificar os fluxos de assistência; IV - analisar o impacto das ações desenvolvidas sobre a cobertura e a qualidade assistencial; V - documentar os gastos com assistência aos cidadãos; e VI - integrar os recursos assistenciais físicos e financeiros⁴²⁷.

Esses objetivos seriam atingidos através da implantação do projeto, que é dividido em três fases de execução e liberação de recursos:

Fase I: elaboração do diagnóstico local e plano operacional dos municípios. Essas ações foram realizadas através do repasse de 30% dos recursos, utilizados para contratação de uma instituição de ensino que elaborasse Diagnósticos de Saúde sobre os municípios elegíveis ao recebimento de recursos, e aquisição de infraestrutura mínima para sistematização e guarda de documentos (computador, impressora, mesa e armário). Caso haja saldo remanescente desta fase, ele passa a integrar a Fase II, podendo ser utilizado em despesas de custeio;

⁴²⁵ _____. Portaria nº 624, de 29 de março de 2011. Torna pública a proposta do Projeto de Resolução "Vigência da Matriz Mínima de Registro de Profissionais de Saúde do MERCOSUL". <http://dtr2001.saude.gov.br/sas/PORTARIAS/Port2005/GM/GM-552.htm>. 04/05/2011.

⁴²⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo 2010. http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados_divulgados/index.php?uf=43. 02/12/2010.

⁴²⁷ BRASIL. Portaria 1.120. Institui o Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras - SIS FRONTEIRAS. http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Port_1120-05.pdf, 10/03/2011.

Fase II: liberação de mais 35% dos recursos, para qualificar a gestão, serviços e ações que implementem a rede de saúde. Nessa fase está previsto o financiamento de ações que promovam a Qualificação da Gestão, de serviços e ações, e implementação da Rede de Saúde nesses Municípios;

Fase III: liberação do recurso final para implantação de serviços e ações de saúde nos municípios.

Essas foram as etapas previstas na criação do SIS Fronteiras, mas na prática, as Fases II e III seriam executadas de acordo com o plano operacional e só poderiam ser utilizadas na realização de investimentos (aquisição de material permanente), sendo que a única ação que as separa é a liberação do recurso, em que o gestor tem que prestar contas do que foi recebido em cada fase do projeto para receber a parcela subsequente.

O andamento do projeto se daria da seguinte forma: a instituição de ensino e o Ministério da Saúde teriam reuniões com os gestores municipais para nivelarem seus conhecimentos sobre o projeto e pudessem elaborar o plano operacional, destinando a utilização dos recursos financeiros para as precariedades apontadas no diagnóstico de saúde municipal. A partir da elaboração desse plano, ele deveria ser pautado em reunião do Conselho Municipal de Saúde (CMS), e juntamente com a ata de aprovação do Conselho serem enviados à Coordenadoria Regional de Saúde, que por sua vez o pautaria na reunião do Colegiado de Gestão Regional (COGERE), que o enviaria para a Secretaria Técnica (SETEC), que o encaminharia à Comissão Intergestores Bipartite (CIB). Depois da aprovação pela CIB, a resolução favorável é anexada ao plano de trabalho e à ata, que enfim são enviados ao Ministério da Saúde. Abaixo um fluxograma ilustra melhor essas etapas



Fig. 1: Fluxo documentação SIS Fronteiras
Elaborado pelas autoras, 2011.

O PLANO OPERACIONAL

Mesmo tendo o município recebido o recurso da 1ª fase ainda em 2006 e o diagnóstico ter sido redigido até meados de 2007, em 2009 os gestores de Jaguarão não haviam iniciado o planejamento das ações que comporiam o Plano Operacional. Devido a mudança de governo em alguns dos governos municipais (como foi o caso em análise) a prioridade foi dada ao conhecimento das rotinas administrativas e alcance de metas pactuadas no relatório de gestão. Pontualmente os municípios que ainda não haviam feito seu plano recorreram à equipe técnica da UFRGS para auxílio no preenchimento e inserção do mesmo no Sistema de Gestão do Programa Nacional de Ações Integradas em Saúde nos Territórios Diferenciados (SIGEST-PNAIS).

O plano operacional foi apresentado em julho de 2009 e encaminhado para os trâmites legais (processo ilustrado na figura 1). Após essa etapa cumprida, foi possível validar o plano no SIGEST-PNAIS e aguardar a liberação do recurso. Como foram encontradas incorreções no documento, o mesmo foi corrigido, e todos os passos burocráticos percorridos novamente, o que foi feito em meados de 2010.

É oportuno ressaltar que fica explícito o distanciamento do governo estadual quanto a avaliação das ações do projeto, cabendo-lhe o papel de validador do processo

dentro do modelo burocrático instituído, conforme se percebe pela orientação da ASSTEPLAN⁴²⁸ abaixo

[...] se Jaguarão ainda não havia aprovado o Plano de Aplicação do Recurso Adicional na CIB, o mesmo deverá ser *Ad Referendum*, como já pactuado em reunião da CIB. A Regional deverá receber o Plano, com os documentos anexos, passar no Cogere explicando como já foi pactuado e enviar à SETEC da CIB⁴²⁹.

As ações contempladas pela gestão municipal do SUS para utilização do incentivo financeiro do projeto foram divididas entre despesas de custeio e capital relacionadas na tabela abaixo

Fase	Área de Atuação	Meta
Saldo da Fase I Custeio	GESTÃO ESTRATÉGICA E PARTICIPATIVA	Contratação de serviços para desenvolvimento e implantação de softwares de informatização da rede de serviços de saúde
Fase II Investimento	ATENÇÃO EM SAÚDE	Aquisição de autoclaves e seladoras para esterilização.
	GESTÃO ESTRATÉGICA E PARTICIPATIVA	Aquisição de computadores, impressoras e servidor.
	GESTÃO ESTRATÉGICA E PARTICIPATIVA	Aquisição de veículo para apoio assistencial e administrativo
Fase III Investimento	GESTÃO ESTRATÉGICA E PARTICIPATIVA	Aquisição de veículos para transporte de usuários do SUS para municípios de referência em média e alta complexidade

Tabela 1: Utilização dos recursos do SIS Fronteiras em Jaguarão
Fonte: Adaptado do Plano Operacional⁴³⁰, 2010.

Abaixo disponibilizamos uma tabela que ilustra os repasses de recursos do SIS Fronteiras para as cidades-gêmeas do Brasil com o Uruguai.

Município	Fase I		Fase II		Fase III		Recurso adicional	
	Valor	Data	Valor	Data	Valor	Data	Valor	Data

⁴²⁸ ASSTEPLAN: Assessoria Técnica e de Planejamento da Secretaria Estadual de Saúde do RS. Tem como uma de suas atribuições “Assessorar tecnicamente o Secretário de Estado, a Direção Geral e as diversas instâncias e instituições do sistema de saúde do Estado em aspectos relacionados ao planejamento, programação, controle e avaliação em saúde, com a finalidade de garantir a implementação da Política de Saúde”. (<http://www.saude.rs.gov.br/wsa/portal/index.jsp?menu=organograma&cod=351>).

⁴²⁹ LIMA, Marly Moraes. *Informações sobre o SIS Fronteiras* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por cacaiaas@hotmail.com em 04/06/2009.

⁴³⁰ SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE JAGUARÃO. *Plano Operacional Projeto SIS-Fronteiras*. Jaguarão, 2010, 20 p.

			repassé		repassé		repassé		repassé
1	Aceguá	6.622,20	09/03/2006	0		0		30.000,00	31/12/2008
2	Barra do Quaraí	6.350,76	09/03/2006	0		7.409,22	11/02/2011	30.000,00	31/12/2008
3	Chuí	8.994,96	09/03/2006	0		0		30.000,00	31/12/2008
4	Itaqui	64.038,00	09/03/2006	0		0		20.000,00	31/12/2008
5	Jaguarão	48.068,28	09/03/2006	0		56.079,66	19/01/2011	20.000,00	31/12/2008
6	Porto Xavier	17.579,64	09/03/2006	0		0		30.000,00	31/12/2008
7	Quaraí	38.365,08	09/03/2006	0		44.759,26	31/03/2011	30.000,00	31/12/2008
8	Santana do Livramento	147.987,84	09/03/2006	0		172.652,48	11/02/2011	10.000,00	31/12/2008
9	São Borja	103.153,44	09/03/2006	120.345,68	05/02/2010	0		10.000,00	31/12/2008
10	Uruguaiana	204.150,96	13/01/2006	0		238.176,12	11/02/2011	10.000,00	31/12/2008
Valor total		645.311,16		120.345,68		519.076,74		220.000,00	

Tabela 2: Repasses de recursos do SIS Fronteiras nas cidades gêmeas

Fonte: Elaborado pelas autoras com dados retirados do Fundo Nacional de Saúde, 2011.

Pode-se deduzir através da análise das datas de repasse de recursos, que os planos operacionais em sua maioria tenham sido encaminhados no mesmo período, ou ainda terem sido analisados em conjunto pelo Ministério da Saúde para posterior efetivação dos depósitos referentes às execuções das Fases 2 e 3 do projeto. Outro ponto a ser destacado é o repasse do incentivo da Fase 3 ter ocorrido sem a execução e prestação de contas da Fase anterior.

RECURSO ADICIONAL

Em dezembro de 2008, através da Portaria 3.137⁴³¹, foi disponibilizado um recurso adicional aos municípios para ser utilizado no custeio de atividades em saúde, que foi repassado mediante o envio para a equipe do projeto, de um plano de trabalho aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde de cada município e pela Comissão Intergestores Bipartite (CIB), estadual. Cabe aqui uma informação sobre o critério populacional adotado para o repasse de recursos: segundo os dados do IBGE utilizados para elaborar a Portaria em questão, Jaguarão teria 30.093 habitantes; porém é utilizada a estimativa populacional da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (FEE), que é o que pauta inclusive as projeções de pactuação de metas a serem cumpridas pelos municípios, que era 28.466 habitantes. Ou seja, se essa projeção tivesse sido utilizada para a elaboração da Portaria 3137, Jaguarão

⁴³¹ BRASIL. Portaria nº 3.137, de 24 de dezembro de 2008. Aprova o repasse adicional para cada Município de fronteira, a título de incentivo financeiro para a execução de ações de custeio, no âmbito do Projeto SIS-Fronteira. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 dez. 2008. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Port_3137-08.pdf>. 02/12/2010.

seria contemplado com R\$ 30.000,00 ao invés dos R\$ 20.000,00 repassados, posto que são destinados recursos maiores para os municípios menores.

Em maio de 2009 foi aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde (CMS) o Plano de Trabalho referente aos recursos da portaria citada, destinando 47% do incentivo para compra de 178 passagens rodoviárias para Porto Alegre, suplementando o programa de Tratamento Fora do Domicílio (TFD), e os outros 53% para manutenção dos veículos da secretaria, com a seguinte justificativa:

A utilização desse recurso adicional exclusivamente em locomoção, seja parte dele utilizado para manutenção dos veículos, seja para aquisição de passagens para TFD (Tratamento Fora do Domicílio) se justifica pelo fato do município de Jaguarão, por ter a competência de Atenção Básica à Saúde, busca referenciar seus usuários para consultas e exames em cidades que as disponibilizem, estando em sua maior parte concentrados nos municípios de Pelotas e Rio Grande, que distam, respectivamente, 150 e 200 km. Para segurança dos usuários e bom funcionamento dos veículos é necessário realizar manutenções periódicas nos mesmos. Quanto a aquisição de passagens para TFD com o destino de Porto Alegre, a solicitação se deve ao fato de apoiar a Secretaria Municipal de Saúde com tratamentos mais complexos (cirurgias, tratamentos quimioterápicos, etc), ou com especialidades não são oferecidas nas cidades próximas, como otorrinolaringologia⁴³².

Ao contrário do que se pode prever, a burocracia não findou com a liberação de recursos. Após essa aprovação tem-se que esperar o recurso ser depositado na conta bancária aberta para o projeto, e então solicitar abertura de crédito no orçamento do município, já que se trata de um recurso que não estava previsto no orçamento da secretaria de saúde. No caso, o incentivo foi depositado no dia 31 de dezembro de 2008, mas até que a Câmara Municipal começasse o seu funcionamento, a inserção do recurso fosse ponto de pauta e houvesse a votação para abertura do crédito, passaram-se vários meses, tendo o primeiro recurso empenhado somente em agosto de 2009. Após gastos empenhados e liquidados, verificou-se ainda um saldo de R\$ 2.535,17, que foi aproveitado através da solicitação de reaplicação de recursos, encaminhada em dezembro do mesmo ano. Os trâmites seguidos foram os mesmos verificados através da figura 1, porém com o adendo de mais um documento, a prestação de contas que acusa o saldo a ser investido, devidamente aprovada pelo CMS e pela CIB.

⁴³² SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE JAGUARÃO. *Plano de Trabalho recurso adicional SIS Fronteiras*. Jaguarão, 2009, p. 2.

CONCLUSÃO

Como se pode notar no decorrer deste artigo, o SIS Fronteiras foi planejado para cumprir um papel mais amplo do que o que ficou estabelecido através da conformação dos encaminhamentos decorrentes da sua implantação, integrando os municípios limítrofes preliminarmente na discussão sobre o gerenciamento desse recurso pontual, ensejando para possíveis articulações entre gestores no intuito de debater sobre os gargalos na atenção à saúde e, em uma perspectiva mais ampla, acenar para resolução de problemas corriqueiros.

Ainda que seu papel tenha sido relegado a um repasse pontual de recursos, devido a burocracia e flutuação de gestores nos diversos níveis de gestão, o município em questão (e outros, como fica caracterizado pelo quadro que demonstra o repasse de recursos) apresenta dificuldades em cumprir com as etapas do projeto. De fato, fica a percepção de que, caso almeje-se focalizar ações nesses espaços, deve-se desburocratizar o acesso a recursos e participar os gestores dos outros países sobre as intenções e proposição de atividades a serem desenvolvidas em conjunto.

ABSTRACT: This paper aims to analyze the implementation of the Integrated Health Project in the Borders (Borders SIS) in Jaguarão-RS, which focuses on negotiations for resolution of resource use, identifying the nearest higher or lower with program goals, among which stands out the search for cross-border integration.

KEYWORDS: Policies, Features, Health, Border.

CIUDADANÍA TERRITORIAL Y PRÁCTICAS PARTICIPATIVAS DESDE EL ÁMBITO BARRIAL. APORTES DE UN ESTUDIO DE CASO. RÍO CUARTO. 1910-1930

Basconzuelo, Celia⁴³³

CV del autor

Doctora en Historia. Magister en Partidos Políticos. Posdoctorado en Ciencias Sociales. Docente en la Universidad Nacional de Río Cuarto. Investigadora Asistente en el CONICET. Miembro Correspondiente de la Junta Provincial de Historia de Córdoba. Miembro del Consejo del ICALA. Río Cuarto.

Libros publicados: 1. *La experiencia del vecinalismo en Río Cuarto desde sus comienzos a la actualidad*, COVERA, Río Cuarto. (2005). 2. *Córdoba en la formación del Estado*, en coautoría, UNRC. (2004). 3. *Vecindad y ciudadanía*. ICALA. (2009)

Artículos recientes sobre la participación de los vecinos de los barrios riocuartenses (1910-1930).

Directora del proyecto de investigación: "Participación ciudadana: historia y problemática actual". (SECYT-UNRC).

Resumen

En este trabajo dos ejes temáticos -elementos constitutivos de la ciudadanía y prácticas participativas- inspiran el presente artículo y a partir de ellos se trata de indagar en torno del siguiente problema: cómo a partir de la categoría "ciudadanía territorial" podemos explicar el ejercicio de derechos y el despliegue de prácticas participativas de los "vecinos" de los barrios en el marco de compleja trama del desarrollo suburbano riocuartense a principios del siglo XX.

Palabras Clave

CIUDADANÍA PRÁCTICAS PARTICIPACIÓN BARRIOS

INTRODUCCIÓN

Las especificidades provinciales y las particularidades locales son reiteradamente aludidas cada vez que se intenta matizar las visiones tradicionales y generalizadas acerca de la construcción de la Nación. Ellas contribuyen a esclarecer tramas diferenciadas de un proceso que involucra actores sociales periféricos de la República,

⁴³³ Universidad Nacional de Río Cuarto. CONICET (Argentina). Email: cbasconzuelo2003@yahoo.com.ar. Dirección postal: Falucho 1215. 5º C. Río Cuarto. (Argentina). T.E. 0358-155071362.

además de los centrales. Es ésta, precisamente, la constatación que se abre paso al considerar las formas alternativas de la participación ciudadana.

En publicaciones precedentes hemos analizado una modalidad de experiencia participativa que desde los barrios de la ciudad de Río Cuarto, a principios del siglo XX, ponía de relieve la acción de los vecinos. Organizados informalmente al principio y luego adoptando formas institucionalizadas a través de las primeras sociedades de fomento y luego las asociaciones vecinales, fueron ellos quienes sentaron sus demandas materiales, culturales y morales ante el gobierno municipal y la opinión pública, valiéndose de petitorios y alternativamente de la palabra escrita.⁴³⁴

Precisamente, la consideración de ese ejercicio continuado de los derechos constitucionales –petición, asociación, opinión libre- los cuales por su parte devenían en prácticas, nos ha permitido vincular *participación y ciudadanía*, fundándonos en el supuesto de que los derechos constituyen la esencia de la ciudadanía y su lucha impulsan la participación y su despliegue en el espacio público. En otro orden de análisis, como esas prácticas se desplegaban desde un territorio de base como lo era el barrio -ese espacio suburbano que a principios del siglo XX progresivamente asomaba en Río Cuarto- hemos adoptado en nuestros trabajos el concepto de “*ciudadanía territorial*”.

En término teóricos, la preocupación por el problema de la ciudadanía resurgió claramente en los años '80, en buena medida como resultado de los procesos de democratización pero también obedeciendo al interés que despertaban las transformaciones acaecidas en el mundo desde fines de esa década y en la siguiente. Ello se tradujo en abordajes diversos desde las Ciencias Sociales. Teniendo en cuenta uno de estos aportes, el proveniente de la Teoría Política, adoptamos una *noción de*

⁴³⁴ BASCONZUELO, Celia. *Vecindad y ciudadanía. La construcción de canales alternativos de participación en Río Cuarto y el sur de Córdoba al comenzar el siglo XX*. Río Cuarto: Ediciones del ICALA, 2009. BASCONZUELO, Celia. “La participación ciudadana en el ámbito municipal y el camino de los derechos. Las peticiones barriales en Río Cuarto a principios de siglo XX”. En: Basconzuelo, Celia, Teresita Morel y Simon Susen (comps.) *Ciudadanía territorial y movimientos sociales. Historia y nuevas problemáticas en el escenario latinoamericano y mundial*, pp. 13-26, Río Cuarto: Ediciones del ICALA, 2010.

ciudadanía que refiere la identidad política de los individuos, un modo de inserción en la sociedad política.⁴³⁵

En cuanto a la categoría “*ciudadanía territorial*” se puede mencionar a historiadores como Antonio Annino⁴³⁶ quien al estudiar la articulación entre ciudadanía y vecindad priorizó un enfoque que indaga a partir de las comunidades locales, refiriéndolas como fuente de derechos políticos. También ha sido apelada para explicar el ejercicio de los derechos cívicos en los marcos municipales.⁴³⁷ Dentro de esta problemática aparece funcional también para comprender los procesos de descentralización encarados tras la reforma estructural del Estado.⁴³⁸ Está presente en estudios sociológicos para explicar el ejercicio de una ciudadanía emplazada en el plano jurisdiccional o físico-geográfico, pero sobre todo referida a las representaciones materiales y simbólicas del espacio, es decir, los aspectos materiales de la vida cotidiana y los discursos sociales.⁴³⁹

El segundo concepto en cuestión es el de “*territorio*”. Al respecto, existe cierta propensión teórica a asimilarlo sinónimamente al medio físico; lo cual si bien es cierto debería complementarse -según nuestra hipótesis- con un enfoque que advierta acerca de las complejas articulaciones entre la territorialidad, sociedad y poder, y las refiera no sólo al Estado Nacional sino a las escalas micro espaciales, es decir, locales. Así, entendemos que el territorio puede plantearse como espacio de disputa donde juegan las políticas gubernamentales, los actores sociales locales que realizan una apropiación simbólica de ese espacio micro, por lo tanto validan sus intereses, y

⁴³⁵ PEÑA, Javier. *La ciudadanía hoy: problemas y propuestas*. Valladolid: Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial, 2000, p. 23.

⁴³⁶ ANNINO, Antonio. “Ciudadanía “versus” gobernabilidad republicana en México”. En Sábato, Hilda (comp.) *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México: Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 62-93.

⁴³⁷ RUFFINI, Martha. *La pervivencia de la República posible en los territorios nacionales. Poder y ciudadanía en Río Negro*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2007.

⁴³⁸ LLANCAR ETCHEVERRY, Carlos. “Ciudadanía y municipio. Una relación en el espacio local”. En *Pensares. Publicación del CIFYH*, 5: 183-197, Córdoba: UNC. Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades, 2008.

⁴³⁹ SVAMPA, Maristella. *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus, 20005. Delamata, Gabriela (comp.). *Ciudadanía y territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2005.

se introducen e introducen la problemática local en la administración y en la política regional, revelando así que el espacio participa del ejercicio del poder.

Por su parte, *la participación a escala local* ha merecido –y merece actualmente– diversos abordajes desde los múltiples campos disciplinares. Particularmente nos detendremos en el histórico. Respecto de nuestro país, la experiencia asociativa vecinal precede en el tiempo a muchas otras tal como lo han señalado autores europeos quienes advierten esas prácticas bien entrado el siglo XX para sus países.⁴⁴⁰ Los trabajos pioneros sobre las juntas vecinales y sociedades de fomento las ubican en su génesis al finalizar el siglo XIX con un proceso expansivo en la década del '20.⁴⁴¹ La trama asociativa vecinal que viene siendo estudiada para el caso de la ciudad de Córdoba en los últimos años nos la presentan enmarcada en el origen de los barrios-pueblos hacia los años 1880, por entonces separados de aquella, donde la composición social predominante habría sido de clase media-obrera y de comerciantes cuenta-propistas y donde se habrían generado redes sociales.⁴⁴² Con respecto al marco riocuartense ha merecido atención el vasto campo asociativo, pero no así la trama vecinal.

Si en nuestras contribuciones anteriores, el tema ha merecido un abordaje desde el campo disciplinar de la historia social, en este trabajo el objetivo es analizar las prácticas participativas barriales articulando perspectivas teóricas y análisis histórico. En este sentido dialogan el marco conceptual aportado por la Teoría Política, en cuanto a los *elementos constitutivos de la ciudadanía*, y el análisis de las *prácticas participativas* emprendidas por los protagonistas de la época. Ambos ejes inspiran el presente artículo y a partir de ellos se trata de indagar en torno del siguiente problema: cómo a partir de una categoría como “ciudadanía territorial” podemos explicar el

⁴⁴⁰ Es el caso español, por ejemplo, donde el movimiento asociativo se habría desarrollado recién en los años '60 cuando aparecieron los primeros comités de barrio que luego desarrollaron una intensa acción política reivindicativa durante los últimos años del régimen franquista y la transición democrática. Ese modelo responde a barrios habitados por sectores populares y su génesis aparece asociada con el conflicto social urbano, como también a los intereses políticos y planteamiento de los partidos políticos de izquierdas y grupos cristianos de base cercanos al socialismo. Por eso se los vincula a los movimientos sociales urbanos.

⁴⁴¹ DE PRIVITELLIO, Luciano y ROMERO, Luis Alberto. “Organizaciones de la sociedad civil, tradiciones cívicas y cultura política democrática: el caso de Buenos Aires, 1912-1976”. En *Revista de Historia*, 1, Mar del Plata, 2005. DE PIERO, Sergio. *Organizaciones de la sociedad civil. Tensiones de una agenda en construcción*. Buenos Aires: Paidós, 2005.

⁴⁴² D'AMICO, Desirée. “La relación Estado municipal y desempeño organizacional en las asociaciones vecinales: ventajas y limitaciones desde una perspectiva de redes”. Mimeo, 2008.

ejercicio de derechos y el despliegue de prácticas participativas que invocaban los “vecinos” de los barrios. Esos *vecinos* hacían pues un ejercicio de la *ciudadanía*, no solamente en términos políticos electorales quienes estaban habilitados para ello, sino también *desde sus territorios de base* bregando por políticas públicas más inclusivas y equitativas capaces de contemplar la nueva y compleja trama del desarrollo urbano riocuartense a principios del siglo XX.

1. EL PROBLEMA DE LA CIUDADANÍA

UN ENFOQUE DE LA CIUDADANÍA ASOCIADO A LA PERTENENCIA, LOS DERECHOS Y LA PARTICIPACIÓN

Dentro de la producción teórica sobre ciudadanía sin duda el trabajo más influyente fue el de T. H. Marshall, entendiendo una concepción de la ciudadanía como posesión de derechos.⁴⁴³ Sin embargo, desde la posguerra en que se formuló su teoría hasta la actualidad ha recibido críticas. Por un lado, desde la propia teoría política. Entre las visiones más renovadas, un aporte de la Teoría Política ha puesto énfasis en las virtudes cívicas y responsabilidades ciudadanas, de manera tal que la concepción de la ciudadanía no aparece asociada a la condición legal únicamente, entendida como “ciudadanía pasiva”, es decir, a la manera marshalliana lo cual suponía la aceptación pasiva de los derechos, sino la importancia de complementar aquella posición con la obligación de participar en la vida pública, el ejercicio activo de las responsabilidades y virtudes ciudadanas, entre las que se incluyen la autosuficiencia económica, la participación política e incluso la civilidad. Ello también tiene que ver con incorporar el creciente pluralismo social y cultural de las sociedades modernas. Una posición que ha estado presente tanto en las corrientes de derecha como de izquierda, liberales, republicanos y comunitaristas.⁴⁴⁴

⁴⁴³ Este autor propuso la teoría según la cual la ciudadanía deviene del status social de derechos y deberes; los derechos del ciudadano habrían comenzado con la dimensión civil (libertad individual e institucionalización de la justicia); continuaron con el derecho a participar en el ejercicio del poder, siendo el parlamento y las juntas del gobierno local las instituciones de referencia para su goce y finalizado con la ciudadanía social, obtenida una vez garantizados los derechos sociales. MARSHALL, T.H. y BOTTOMORE, Tom. *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

⁴⁴⁴ KYMLICKA, Will y WAYNE Norman. “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”. En *Cuadernos del CLAEH*, 75: 81-112, Montevideo, 1996.

En el mismo sentido, desde la Sociología Política se propone una la concepción de la ciudadanía asociada a la problemática de la pertenencia y los derechos junto a la participación en la comunidad. La idea de pertenencia deviene de la visión normativo-jurídica y se refiere al carácter de miembro de la comunidad política, pero en la actualidad se agrega a esa definición la conciencia de estar integrado en una comunidad, dotada de identidad propia. Lo que une al ciudadano con los demás miembros de su sociedad son vínculos de solidaridad que entrañan cohesión social y conciencia de grupo, los cuales generan una motivación para interesarse por el marco político común. En la cuestión de los criterios de pertenencia ya no se tiene en cuenta solamente la capacidad de participar efectivamente en el gobierno de la ciudad, sino que la noción moderna entiende la ciudadanía como condición universal, no ceñida únicamente a la identidad política y la nacionalidad sino comprensiva también de los grupos culturales diversos y del género.⁴⁴⁵

Por otra parte, se entiende que el ciudadano es un individuo con derechos -civiles, políticos y sociales- pero también que lucha por otros derechos como los ecológicos, de género, etc.; un aspecto que plantea la vinculación de ese status con el entorno económico-social. Es decir, se mantiene la noción “política” de ciudadanía, pero se incorpora la demanda de una “ciudadanía social”. En la relevancia de los derechos para la construcción de la ciudadanía se puede retomar también el camino del Derecho Constitucional para comprender que cuando se alude a “los derechos” se hace referencia al conjunto de facultades derivadas de las ideas de libertad e igualdad que tienen las personas y que el Estado debe respetar.⁴⁴⁶

En cuanto a la participación, frente a la visión clásica de la ciudadanía para quien la participación era concebida como una condición que se ejercía en relación con los asuntos públicos, las posturas más contemporáneas advierten que por ser reconocido como un “derecho” se ha producido una demanda de recuperación de la ciudadanía caracterizada por el interés y el compromiso por lo público, por la discusión sobre los asuntos comunes y por formas de controlar el poder.

⁴⁴⁵ PEÑA, Javier. *La ciudadanía... op. cit.*, pp. 24-27.

⁴⁴⁶ O'SHEA, Karen. *Glosario de términos de la educación para la ciudadanía*. Estrasburgo: Consejo de Europa, 2003.

Nuestro interés radica –como ya se dijo- en remitir a un enfoque de la ciudadanía en el cual sus elementos permitan comprender la construcción de la “ciudadanía territorial” en espacios locales. Pertenencia, derechos, participación estarán presentes en la dinámica participativa que entrañaba desde los barrios riocuartenses. Quienes actuaban eran, ante todo, “vecinos” pero también “ciudadanos”. Veremos seguidamente qué significaban ambos conceptos en el imaginario de la época, es decir, al ingresar el siglo XX.

LA MIRADA LIBERAL Y REPUBLICANA DEL CIUDADANO

El liberalismo positivista que había moldeado el perfil y esencia de la república en el último cuarto del siglo XIX y conquistado mentalidades de la clase política, iba a disputar su influencia en ambos campos con la variante liberal reformista al transitar hacia la siguiente centuria y ello se vería reflejado en varias reformulaciones que los sectores dirigentes llevaron a cabo. Esta es la interpretación esencial que se ofrece en la bibliografía sobre las tradiciones ideológicas de la época mencionada.

Con el objeto de explicar discursos, identidades y prácticas de los vecinos riocuartense se apela en este trabajo a la consideración de esa matriz liberal y republicana, respecto de la apreciación del ciudadano, y que todavía perduraba.

En líneas generales y de acuerdo a la teoría política, el liberalismo político defiende la primacía de la autonomía y libertad individual y la protección de los derechos de libertad frente a toda imposición colectiva y está vinculado a ideales morales de progreso y conciencia libre; pero a veces se resiste a sacrificar los intereses individuales en aras de un bien colectivo. La aceptación de reglas posibilita la coexistencia social por medio del establecimiento de una neta distinción entre el espacio público –compartido por todos- y el ámbito de los intereses y convicciones privados. Pero este planteamiento hace difícil la afirmación de la ciudadanía, porque la concepción liberal en razón de que coloca énfasis en el individualismo y entiende la sociedad política como resultado del acuerdo entre individuos libres e iguales que ya no están subordinados a un orden común homogéneo, sino que tienen capacidad para

determinar autónomamente sus fines, no alcanza por lo tanto a resolver la tensión entre la defensa de los derechos individuales y el compromiso cívico.

Hay varios presupuestos filosóficos que permiten explicar esto. Los derechos se conciben como “derechos naturales”, anteriores y superiores a todo ordenamiento jurídico positivo. El contenido de estos derechos se resume en las nociones de propiedad, libertad e igualdad, aunque para algunos liberales se pueden invocar también derechos sociales que requieren una acción redistributiva del Estado. En otro orden, para la teoría liberal el ordenamiento político se limita a posibilitar las condiciones para el logro de metas individuales, sin obstáculos políticos o económicos. El Estado garantiza la coexistencia y protege derechos y libertades. La libertad es el valor primordial y la política es un instrumento de ella. El liberalismo defiende la primacía de lo justo sobre lo bueno. Por otra parte, el sujeto individual se concibe pre-político, es decir definido anteriormente a su integración en la comunidad política: es hombre antes que ciudadano y no es sólo ciudadano. La tarea de las instituciones políticas será atender y agregar las preferencias de los individuos. El individuo es entendido como sujeto pasivo respecto a sus preferencias (Hobbes, Bentham) y se corresponde con un modelo de ciudadanía mínima, o bien se entiende como sujeto capaz de autonomía (Kant, Mill), pero el compromiso cívico aparece supeditado a la realización de sus fines individuales. Además la teoría liberal subraya la voluntariedad de los vínculos sociales, en contraste con el carácter involuntario de la ubicación en la sociedad estamental e introduce la visión competitiva de la vida social. El bien común se interpreta como las condiciones que permiten desarrollar los intereses individuales, por lo tanto el ideario liberal no acepta que en nombre de ese bien colectivo queden restringidas las libertades básicas. De allí que las modalidades de acción colectiva, la disposición cívica sean difíciles de ejecutar. Finalmente, el status del ciudadano liberal es el del sujeto individual de derechos y cuando se moviliza lo hace en defensa de derechos civiles y políticos mediante la influencia en los órganos de poder del Estado.⁴⁴⁷

El republicanismo, en similitud con la tradición liberal, considera como valor primordial la libertad; un status que se garantiza en virtud de un orden normativo y sistema

⁴⁴⁷ PEÑA, Javier. *La ciudadanía... op. cit.*, pp. 135-148.

institucional. La libertad no sería un dato de la naturaleza sino como el estatuto de un ciudadano en un orden legal adecuado. El discurso republicano aprecia las instituciones colectivas pues de ellas emanan las leyes que aseguran la libertad. La autoridad política, en consecuencia, no es en esencia un instrumento de dominación siempre y cuando atienda los intereses y necesidades relevantes de los ciudadanos. Un requisito de la institucionalización de la libertad es que las leyes incorporen el presupuesto de la igualdad, el orden normativo debe ser creado en condiciones de reciprocidad, es decir todos los ciudadanos son iguales en derechos y deberes. Finalmente, uno de los conceptos más característicos del republicanismo es el de la virtud cívica que puede definirse como disposición a comprometerse y actuar al servicio del bien público.

Algunos elementos de esta matriz liberal y republicana estarían presentes en el discurso, identidades y prácticas de los vecinos que actuaban grupalmente desde los barrios: a) el carácter de los vínculos que se cultivaban en los barrios, entre hombres y mujeres que se reconocían libres e iguales para expresarse o bien después para asociarse; b) la paulatina comprensión de que el espacio público no estatal podía ser compartido por todos los vecinos y ciudadanos, del centro y de los barrios; c) la concepción sobre el rol del Estado municipal en cuanto único gestor de la acción administrativa municipal; d) la lucha por nuevos derechos además de los individuales; e) la invocación a la igualdad republicana. Pero también aparecerían otros planteos más acordes con la tradición local, asociados a las cuestiones de vecindad; aspecto que nos lleva a introducir en el análisis otra coordenada acorde con esta realidad.

Precisamente, visto el problema de los derechos civiles en su definición desde la realidad argentina queda claro que al iniciarse la consolidación del Estado nación en la segunda mitad del siglo XIX un nuevo sistema normativo, producto de la codificación moderna y según las experiencias europeas y latinoamericanas, avanzaría para enmarcar desde el plano normativo la orientación civil, penal, comercial de la sociedad argentina. Ese proceso de codificación recogería entonces los principios liberales vigentes, aunque también sería fiel a concepciones y prácticas coloniales (como el derecho natural y de gentes), de manera que iban a convivir en tensión ecléctica y

hasta contradictoria nuevos y antiguos principios cada vez que se tratara de legislar sobre los derechos civiles básicos: individuo, familia y propiedad.⁴⁴⁸

Nos interesa puntualizar en dos de ellos: individuo y propiedad. Así, por influencia de los juristas españoles –quienes a su vez recogían la versión benthamiana- se creará hasta el Código Civil que el individuo mantenía ciertos estatus que se vinculaban con el ciudadano y con su autoridad paterna. En cuanto a la propiedad, era pensada como sinónimo de dominio y se basaba en dos principios derivados del derecho de gentes y del derecho civil; es decir, la tradición y la ley eran origen de la propiedad, aunque hubo una evolución al respecto.⁴⁴⁹

Aplicado el problema al análisis de un espacio local como la ciudad de Río Cuarto a principios del siglo XX con sus barrios en construcción, esa influencia de la tradición colonial en lo relativo a la administración local y a la vecindad, más concretamente, sobresale de suyo.

EL PROBLEMA LOCAL

LA PERSISTENCIA DE LA TRADICIÓN VERNÁCULA

Considerando solamente este ideario liberal no podríamos comprender por qué y cómo trabajaban en el campo colectivo, invocando valores entre los cuales subrayaban la búsqueda del bien común. El derecho de vecindad evidencia con su mismo desarrollo la ampliación de aquellos otros derechos y una revitalización propia, desde abajo y como resultado de su ejercicio en el espacio barrial y en el público en general. La

⁴⁴⁸ ZEBERIO, Blanca. “Los derechos civiles en la transición. Controversias jurídicas y proyectos políticos (siglos XIX y XX)”. En Bonaudo, Marta, Reguera, Andrea y Zeberio, Blanca) *Las escalas de la historia comparada*, Tomo I: 285-307, Buenos Aires: Miño y Dávila, 2008.

⁴⁴⁹ Pensada inicialmente como una dimensión doctrinaria que junto con la familia constituían los pilares de la sociedad, fue entendida hacia 1850 como principio abstracto y absoluto, es decir si bien algunos jurisconsultos la aceptaban como derecho natural, creían que por encima de este principio estaban las leyes del Estado, por tanto era éste quien resguardaba los derechos de propiedad. Frente a las posiciones más rupturistas en materia jurídica predominaron las de crear un orden legal adaptando el legado hispánico a la nueva realidad que imponía el capitalismo y así entonces, el Código Civil redactado por Vélez Sarsfield (1869) recogió –en cuanto a la idea de propiedad- la idea de dominio privado, individual y absoluto legado por el liberalismo reinante aunque equilibrada por la intervención que hacía jugar en el derecho de propiedad al grupo familiar y su referencia en la comunidad (local y de vecinos) que representaba aquellos legados coloniales.

práctica de un derecho que podríamos considerar tributario de la experiencia que otorgaban los vínculos trabajados en la sociedad y la sociabilidad barrial.

Encontramos aquí doblemente reforzada la idea en torno de la propiedad: por parte de la tradición liberal (derechos individuales) y por parte de la normativa de vecindad. El derecho de propiedad trasunta en todos los municipios en un deber fiscal; pero esta dimensión será invocada –según veremos en Río Cuarto- en las argumentaciones vecinales para apelar por nuevos derechos.

La admisibilidad de concepciones invocadoras del bien común enraíza en un imaginario donde la lógica de valores comunitario-barrial era la que contaba, proporcionaba la matriz social de sus identidades y cohesionaba las demandas. Se reiterarán así en los petitorios opciones valorativas tales como “bien público”, “bienestar general”, etc.⁴⁵⁰ Se trata de un conjunto de valores que presidían las relaciones de vecindad; pero que además incidían en el carácter que asumían las asociaciones. Esto, precisamente, porque lo que en ellas convergían no eran intereses privados y meramente instrumentales; se compartían y comprendían ciertos valores – estaban presentes allí también los ponderados por los sectores medios de la época y no sólo los vecinales- y ellos aparecían como suficientes para suscitar la adhesión de un grupo importante de vecinos. Una adhesión que, por su parte, se expresaría en sus diferentes modalidades (vecinos simplemente firmantes de petitorios, vecinos que dirigían la asociación, vecinos que integraban las comisiones directivas, vecinos socios). La ponderación de este elemento de análisis no debiera hacernos suponer que en esas comunidades barriales predominaba la homogeneidad de criterios, el consenso absoluto, pues ni todos los vecinos participaban ni todos los residentes pertenecían únicamente a los estratos medios y no todos expresaban simpatías personales por el mismo partido político. La pertenencia, la valoración de los derechos

⁴⁵⁰ A mediados de 1910 los vecinos de las cercanías de calle Trasandino (hoy Maipú) elevaban una solicitud requiriendo que se abriera dicha calle al tránsito. En respuesta fue sancionado un proyecto del concejo deliberante local que decidía en tal sentido y en cuyas consideraciones hacía constar que tal decisión administrativa había sido resultado de una inquietud del vecindario: «*Constituye una necesidad pública la apertura de las calles del Oeste de la ciudad, [...] que se hallan cerradas en una extensión considerable dificultando notablemente el tráfico público, á la vez que tal hecho constituye un serio inconveniente para la edificación y el adelanto en general de esos barrios del Oeste tan proximos como se sabe al centro de la ciudad [...]* Considero innecesario insistir ante V.H. acerca de las ventajas que ofrece la apertura de tan importante vía pública, tan solicitada por el vecindario y la cual atravesará una zona extensa y poblada, facilitando de esta manera la viabilidad pública [...]» (ARCHIVO HISTÓRICO MUNICIPAL RÍO CUARTO. Concejo Deliberante. 1910. Expediente XV. 6/10/1910).

eran los elementos vinculantes e incentivaban la participación y en torno de esa dinámica de vecindad se jugaba la construcción de la ciudadanía, pero no sin conflictos y disidencias.

Para esos vecinos parecía muy bien compatible la enunciación de concepciones en nombre del bien colectivo y la defensa de las libertades y de la igualdad. Para ellos, se justificaba **la intervención del Estado** –municipal en este caso- y en dirección a las concepciones del bien –algo inconcebible para la mayoría de los liberales clásicos-; además se esperaba que fuesen revisados fines y objetivos de la política pública municipal. Para los vecinos habitantes en la periferia urbana, el gobierno local no podía ser neutral frente a sus peticiones. En realidad, esgrimiendo derechos se esperaba que favoreciera en términos de una política pública del bien común también a esos sectores barriales alejados del centro.

El tópico invocado era entonces el reclamo ante el Estado municipal para que gestionase políticas públicas y que éstas tuviesen un contenido de igualdad y equidad. Esa invocación destinada a validar el ejercicio de otro derecho procedía, a nivel del discurso, de la condición de contribuyente, cuya mención legitimaba toda movilización tendiente a reclamar, solicitar y apelar ante el municipio en resguardo de los intereses barriales y en pos de corregir algunos disfuncionamientos de la sociedad, particularmente en términos de redistribución de beneficios materiales y culturales. Se luchaba pues por lograr posiciones más igualitarias en el progreso urbano. Con pleno conocimiento de los deberes que comportaba la vecindad -cumplimiento de los deberes fiscales, contributivos puntualmente- fundamentaban aquella lucha por la igualdad y la equidad en el hecho de que ese deber asignado por el Estado municipal bien podía comportar un derecho y por tanto la legitimidad de disputarlo en un plano de igualdad con los otros vecinos residentes en el centro. Desde esta perspectiva defendían principios que esperaban fueran a disciplinar las relaciones vecinales, mediante la intervención de los poderes municipales, y con la expectativa de que entonces sus reclamos obtuviesen respuesta favorable, o al menos fuesen atendidos. No se trataba entonces de peticionar para limitar los derechos de otros vecinos, los del centro por caso, sino invocar la igualdad y la equidad para ampliar los propios, y

generar en el gobierno local una conciencia de solidaridad, según la cual el interés administrativo municipal fuese el interés social general.

Ahora bien, situándonos en Río Cuarto y en la perspectiva del gobierno municipal: la consolidación de esos nuevos territorios de base también representaría una inédita problemática. Luego, ¿cómo hacer frente a una pluralidad de demandas? ¿Podrían ser atendidas simultáneamente? Para ello consultamos el Anuario Estadístico de la época y analizamos la evolución del presupuesto municipal durante toda la década del '20. Los resultados nos permiten advertir que el cálculo de recursos que dispondría el municipio se mantuvo, pero la tarea recaudadora no alcanzó las cifras esperadas y las inversiones fueron mayores que las presupuestadas, además se agregaban las deudas contraídas por el municipio. De allí entonces el registro del déficit fiscal que aparece en varios momentos. Frente a este panorama se explica por qué registramos un nutrido número de petitorios que no se corresponde con igual cantidad de ordenanzas municipales y, por otro lado, por qué la prensa seguía insistiendo en que las mejoras tardaban en llegar a los barrios.

LA IDENTIDAD “VECINO”

El término proviene del latín “vicinus”, de “vicus” que significa barrio, lugar, villorio. Esta acepción tuvo evoluciones pero siempre alrededor de su sentido original. Así, en el siglo XIII aludía a quien habitaba con otros en un mismo pueblo, barrio o casa pero en habitación independiente. En el siglo XVI se usaba para indicar a quien tenía casa y hogar en un pueblo y contribuía a las cargas y repartimientos, y dos centurias después quería significar a quien había ganado derechos propios de vecindad en un pueblo y habitado en él durante el tiempo determinado por la ley.⁴⁵¹

La categoría de “vecino” implicaba la adscripción de la ciudadanía al ámbito local y no a la Nación. El vecino poseía un estatuto particular dentro del reino, con plenos derechos dentro de una comunidad política dotada a su vez de privilegios, fueros o franquicias; además gozaba de un estatuto privilegiado, lo cual refería la desigualdad frente a los que no eran ciudadanos como también frente a otros vecinos poseedores

⁴⁵¹ ALONSO, Manuel. *Enciclopedia del idioma*. Tomo III. Madrid: Aguilar, 1958, p. 4128.

de privilegios suplementarios. Su pertenencia estaba asociada al grupo, fuese de carácter estamental, territorial o corporativo, y básicamente al territorio, es decir a la ciudad o villa.⁴⁵² Adquirir el status de vecindad implicaba la pertenencia de un individuo a la comunidad y estaba dada por su inserción en la misma y su lealtad a ella y a sus miembros. Los vecinos tenían en ella una posición privilegiada, la cual era fuente de derechos y obligaciones. Así, la residencia en la población se habría convertido en uno de los criterios para considerar la inclusión de esos individuos; en otros momentos sería la propiedad de bienes raíces o el nacimiento en el municipio. Pero tampoco era criterio determinante; había que probar la integración del sujeto a la comunidad, es decir, su compromiso con ella.⁴⁵³

¿Pero, quiénes eran esos “vecinos” que trabajaban desde el discurso, las identidades y las prácticas en Río Cuarto? Según nuestro registro social nos encontramos en general con propietarios cuyos apellidos responden a nacionales y extranjeros.⁴⁵⁴ En este caso inmigrantes poseedores de capital que se habían asentado en el núcleo urbano a fines del siglo XIX y venían a engrosar los sectores medios en la ciudad. Eran ellos los referentes del grado de desarrollo de actividades económicas importantes para la ciudad, tanto en el rubro clásico del comercio como en la producción en sus diferentes ramas. En los barrios se registraban negocios que en algunos casos eran también representantes de casas comerciales residentes en el centro. Comerciantes a quienes podemos agrupar como dueños o negociantes por cuenta propia. A ellos se pueden añadir también pequeños y medianos fabricantes, empleados públicos, algunos profesionales⁴⁵⁵, agricultores, productores rurales. Pero, además, podemos identificar también un grupo nutrido de trabajadores asociados a actividades urbanas como rurales: cocheros, carreros, maquinistas, foguistas, herreros, albañiles, mecánicos y peones de campo.

⁴⁵² GUERRA, François-Xavier. *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. México: Editorial Mapfre, Fondo de Cultura Económica, 2001.

⁴⁵³ HERZOG, Tamar. “La vecindad: entre condición formal y negociación continua. Reflexiones en torno a las categorías sociales y las redes personales”. En *Anuario del IEHS*: 123-131, Tandil: UNICEN, 1998.

⁴⁵⁴ BASCONZUELO, Celia. “Representaciones e identidades barriales. Río Cuarto, primeras décadas del siglo XX”. En: *II Jornadas Nacionales de Historia Social. Libro de Actas*. Córdoba: Centro de Estudios Históricos Prof. Carlos Segreti. Centro de Estudios de Historia Americana Colonial, CD-Room, 2010.

⁴⁵⁵ La mayoría de esos profesionales tenían residencia en el centro de la ciudad. Otros, principalmente médicos, abogados y farmacéuticos podemos encontrarlos en un barrio muy próximo al centro como lo era Boulevard Roca, pero no así en los más alejados.

De ese conjunto queda claro que la mayoría de quienes firmaban los petitorios y los que impulsaban las asociaciones provenían del cuadro de propietarios. Es decir, esos actores que ejercitaban derechos podían hacerlo porque además tenían un grado de instrucción y contaban con la información necesaria como lo era disponer de estatutos reglamentos para organizar la asociación. Ese era el grupo real de vecinos-ciudadanos que se movilizaban desde los barrios y que reunían capacidades efectivas. Esta participación vecinal no excluyó cierto grado de vinculación con operadores políticos, pues los dos partidos mayoritarios en la ciudad –el Partido Demócrata y el Partido Radical- tenían sus bases operativas primarias en los barrios. No obstante, esa articulación sólo podemos constatarla para algunos momentos, particularmente cuando en 1916 ganó las elecciones el yrigoyenismo y hubo en la ciudad recambio en las bancas de concejales y después en 1954 cuando por iniciativa de un intendente que respondía al peronismo se sugirió a los dirigentes de los barrios más activos que idearan una forma asociativa para plantear de manera más institucionalizada sus demandas al municipio.⁴⁵⁶

Queda claro entonces que quienes impulsaban, conducían y organizaban las sociedades de fomento representaban a los “sectores medios”, es decir a esa variedad de grupos sociales que no pertenecen ni a la franja de trabajadores manuales ni a la clase alta, y que encarnaron como identidad social la correspondiente a la clase media. Ubicados en un proceso general, esos sectores medios se expandieron principalmente asociados a un conjunto de actividades económicas que se hicieron visibles entre 1860 y 1930. Se los identificaba además tanto con la urbanidad como en relación a su radicación rural (chacareros) y con una procedencia inmigratoria en ambos casos.

LA PROPIA MIRADA: DISCURSOS, IDENTIDADES Y PRÁCTICAS DEL VECINALISMO

Si para definir la ciudadanía sólouviésemos en cuenta como criterio de pertenencia la participación política, no podríamos considerar como “ciudadanos” a los vecinos riocuartenses que desde los barrios actuaban en pos del bien común: los extranjeros no nacionalizados y las mujeres. Los extranjeros podían votar en el municipio pero no

⁴⁵⁶ BASCONZUELO, Celia. *La experiencia del vecinalismo... op. cit.*

podían desarrollar la ciudadanía política en instancias provinciales y nacionales; menos todavía las mujeres respecto de quienes algunos códigos locales como la Carta Orgánica Municipal de 1905 ni siquiera las consideraba vecinas.

Se trata de vecinos y vecinas compenetrados con el momento más pleno de la tradición liberal aunque también con los inicios de la democratización del régimen político. Para comprender el comportamiento de esos vecinos riocuartenses que actuaban a principios del siglo XX y asumían el rol de “ciudadanos”, por eso, este trabajo adopta un marco teórico donde el enfoque de ciudadanía considera como elementos constitutivos la pertenencia, los derechos y la participación, pero a la vez tiene en cuenta la impronta de la tradición local en el imaginario social.

1. **Expresar la pertenencia** a un colectivo, la vecindad, implicaba otros elementos que se habían ido elaborando a partir de la cotidianeidad de los vínculos, la creación de lazos de solidaridad intrabarrial, y por qué no también afectos y lealtades primarias. Estos componentes se iban recreando en cada solicitud o deseo de crear una asociación y activaban suficientes motivaciones para actuar desde el conjunto social. Vínculos y acciones se transparentaban en la superficie de otras producciones colectivas tales como visibilizar identidades propias, valores y consonancia con ellos comprometerse con las necesidades más inmediatas para su comunidad barrial. Cabe preguntarse entonces y desde un enfoque más activo de la ciudadanía: ¿no podríamos considerarlos a éstos, componentes naturales de virtudes cívicas y elementos de una noción de ciudadanía donde juegan la participación en el espacio público de hombres que se sabían completamente libres e iguales, que aspiraban al goce igualitario de los beneficios del progreso; hombres y mujeres que buscaban la satisfacción de necesidades materiales y culturales junto a reivindicaciones morales para el lugar que habitaban? Hombres que pretendían una reivindicación del ejercicio de la libertad a través de lo público. Hombres y mujeres –algunas- que al desarrollar esos compromisos cívicos –aparte de los políticos- como el de comprometerse y actuar al servicio del bien público, reforzaban y potenciaban vínculos con la comunidad barrial.

Aceptemos que muchos de esos vecinos de los barrios que integraban el núcleo más dinámico de las movilizaciones compartían con los vecinos del centro el status legal de

ciudadanos, es decir, el status político formal, pues participaban de las elecciones municipales como también lo hacían los extranjeros, y además invocaban en los petitorios su condición de contribuyentes. Pese a esta situación que plantea un encuentro entre ambos sujetos en el plano de la igualdad política y fiscal, ello no compatibilizaba con las desigualdades en el plano material y cultural, particularmente la falta de infraestructura y servicios en los barrios así como escuelas y bibliotecas. Esto que revelaba claramente una de las tensiones que presentaba el desarrollo urbano, en la medida que éste se complejizaba, explica por otra parte por qué desde una identidad barrial reclamaban el reconocimiento de sus problemas materiales puntuales y, por consiguiente la adopción de medidas o de manera más exigente, de políticas públicas que los incluyera en el reparto y asignación de beneficios materiales y culturales. La lucha por la igualdad y la equidad, si bien enunciadas por el “vecino”, se corresponden con demandas del “ciudadano” y por lo tanto contribuyen a enriquecer esta categoría.

2. Ahora bien, deteniéndonos específicamente en el contenido de las demandas barriales se advierte que un campo responde a los **“derechos y libertades individuales”** (propiedad, libertad), siendo propios del imaginario liberal, junto a una invocación de “lo justo” como argumentación central tanto para justificar las demandas⁴⁵⁷, como para fundamentar la intervención del gobierno municipal.⁴⁵⁸ Esa idea de justicia se entiende como la aceptación de las reglas básicas que regulan las relaciones sociales en términos de deberes y derechos mutuos, suponiéndose que el Estado –si bien neutral ante un determinado fin- debe posibilitar el ejercicio de tales derechos. Si se aceptan estos razonamientos que involucran los derechos, de allí se sigue el siguiente: aparte de ejercer sus derechos electorales y civiles, aquéllos implicaban –en caso de serles concedidos- disfrutar de una serie de servicios, junto a

⁴⁵⁷ Alrededor de cien vecinos residentes en las proximidades de Barrio Boulevard Roca expresaban: *“Que por razones de orden moral, de higiene y seguridad pública y por justo anhelo de mejoramiento colectivo, no podemos concebir cómo sólo a seis cuadras de la plaza principal y a dos cuadras de la arteria más hermosa y de mayor tráfico de la ciudad se halle ubicado un prostíbulo; [...]”*. (JUSTICIA. 20/4/1923: 1, 2)

⁴⁵⁸ Vecinos de Pueblo Almada peticionaron para lograr el cambio de nombre por el de Barrio Alberdi: *“Todo asunto que tenga por base la violencia o la injusticia tendrá forzosamente que ser revisto, porque los pueblos de hoy ya no callan lo que consideran una usurpación en sus derechos y mucho menos si esa usurpación es en nombre de la ilegalidad. Tal cosa ha ocurrido con el nombre del importante barrio que nos sirve de encabezamiento a estas líneas, en que a raíz de la última elección presidencial y como un acto de venganza política, después de arrojar inmundicias a los escudos de la Biblioteca Sarmiento y Escuela Avellaneda se hizo firmar una solicitud al Concejo pidiendo el cambio de nombre [...]”*. (EL PUEBLO. 5/8/1921)

la instrucción, es decir de presupuestos materiales que daban un contenido más real a la portación de la condición de ciudadano.

El segundo elemento fundante de las demandas era, además de la justicia, la igualdad.⁴⁵⁹ Es éste un concepto según el cual todas las personas tienen los mismos derechos independientemente de su condición (edad, género, religión, etnia, etc.). En derecho constitucional se hace referencia a ella como valor fundamental que orienta el ordenamiento jurídico y como derecho que se reconoce a las personas.⁴⁶⁰

La igualdad en los deberes fiscales, aplicables tanto para los vecinos residentes en el centro como en los barrios, habilitaba a éstos últimos para invocar un principio de igualdad también en el goce de los derechos. Pero no se discutía aquí una implicancia política sino la dimensión material de la igualdad. El hecho de ser propietarios los posicionaba igual que el resto en una condición de independencia de juicio, de la ciudadanía y por lo tanto en situación de demandar políticas hacia la periferia.

Desde esos principios donde podemos reconocer un imaginario atravesado por un haz de principios liberales, republicanos y vecinales, y a partir de aquellos derechos individuales y civiles finalmente se hacían jugar **otros derechos**, que hacían al bienestar social y cultural: el de la escolaridad para los barrios⁴⁶¹, el de preservar identidades culturales⁴⁶², la demanda por mayor seguridad policial en los lugares apartados, y la lucha contra la instalación de prostíbulos en los barrios. Al hacerlo así,

⁴⁵⁹ Es una nota enviada al director del diario Justicia, pero dirigida al intendente doce vecinos del Barrio Boulevard Roca expresaban: «*Teniendo en cuenta que el Sr. Intendente no está enterado de las irregularidades que pasan, es por eso que los vecinos que abajo firman, todos con domicilio en la calle Alberdi, entre Pedernera y Alsina, venimos a pedirle encarecidamente en su difundido diario Justicia lo siguiente: que vivimos en esta calle poco menos que afixados por la tierra, pues parece que nos han olvidado; en cambio todos los días y por la noche riegan por la calle Alberdi hasta la esquina de Alsina y por la calle Pedernera toda íntegra. Teniendo en cuenta que todos pagamos nuestros derechos municipales nos creemos en la obligación de reclamar que nos rieguen nuestra calle de mañana y tarde*». (JUSTICIA. 18/3/1929: 2)

⁴⁶⁰ O'SHEA, Karen. *Glosario de términos...* op. cit., p. 11.

⁴⁶¹ Vecinos de Banda Norte peticionaban por una escuela: «*Los que suscriben, vecinos de Río Cuarto Norte, pedanía y departamento Río Cuarto, provincia de Córdoba solicitan por su intermedio de H.C. Nacional la creación de una escuela primaria de acuerdo con los términos de la ley para esta zona suburbana denominada Banda Norte que comprende los barrios Pueblo Nuevo, San Martín, Progreso y otros. El Censo escolar levantado últimamente por el gobierno de la provincia ha comprobado según hemos podido averiguar, que existe una numerosa población escolar, que no tiene más escuelas que las del centro de la ciudad, distantes de aquí, de 20 cuadras a una legua, con los graves inconvenientes que es fácil imaginar*». (JUSTICIA. 23/2/1922: 1)

⁴⁶² En junio de 1932 vecinos de Banda Norte se presentaron ante la intendencia como “*vecinos y súbditos italianos*”. Pedían que una plaza o calle del sector llevase el nombre “José Garibaldi”. (JUSTICIA: 22/7/1932).

por esa vía participativa peticionaria, se pretendía transformar los **derechos en beneficios** para el conjunto barrial.

La ejercitación de los derechos matrices civiles -petición, asociación y opinión escritos muestra por cierto la posibilidad de hacer valer los derechos individuales, de esos derechos concedidos y reconocidos por el Estado y apelados por esos vecinos de los barrios para que el gobierno municipal garantizara su vigencia.⁴⁶³ Aunque también valiéndose de aquellos derechos se iba a desplegar la ejercitación de otro históricamente afín con el espacio barrial y el municipio, el derecho de vecindad.

5. Esa **modalidad de participar**, desde los barrios, pone de manifiesto un compromiso con lo público y con la lucha por el bien común cultivado desde esos territorios de base donde la interacción cara a cara y la posibilidad de discutir y consensuar en la comunidad pequeña alentaba voluntades para peticionar o asociarse, en definitiva detrás de objetivos que si lograban su materialización beneficiaba en primera instancia a ese sector barrial dentro de la urbe más extendida.⁴⁶⁴ Quizá también –podemos inferir- hayan desarrollado una conciencia de que esos derechos constitucionales de peticionar, asociarse y opinar, más la consecución de las aspiraciones barriales, estaban ligados inequívocamente a la participación, a la mejor instancia y estrategia elegida para sostenerla en el espacio público y dar a conocer su voz en la ciudad. Esta posibilidad de comunicar en el espacio de la opinión sus demandas barriales debería ser considerado particularmente, pues la prensa de la época –en razón de su partidismo político (El Pueblo era demócrata y Justicia radical) y por lo tanto su interés

⁴⁶³ Petición de vecinos contra el funcionamiento de un prostíbulo: “*vecinos de esta Ciudad*” hacen llegar su protesta contra la vecina Isabel Quiñones “*que no observa en su vida privada, las modalidades propias de la gente honesta de buen vivir, por cuanto usa comúnmente un lenguaje obsceno cuando nuestros hijos y esposas salen á la puerta ó pasan cerca; [...] ya en múltiples ocasiones nos hemos quejado, sin que nuestra protesta haya tenido eco en el poder público encargado de velar por el orden y la higiene públicas garantizando á cada uno en sus derechos de vivir tranquilamente, respetando su vida y su propiedad*». Peticionan para que se investigue y se tomen las medidas correspondientes. «*esta mujer indigna de vivir en un barrio de gentes sencillas pero honorables. Usamos de un derecho indiscutible y el poder público debe hacer sentir su influencia para que cese este estado de cosas*». (AHMRC. Departamento Ejecutivo. 1917. 24/12/1917

⁴⁶⁴ Del barrio Hipódromo, en el oeste de la ciudad, procedía este reclamo elevado en 1918 por dieciséis vecinos, entre ellos una mujer -Pascua vda. de Menazzi- quienes además esgrimían sus derechos de contribuyentes como fundamento de la demanda: «*vecinos o circulantes obligados de la calle conocida por el Hipódromo, contribuyentes al Tesoro municipal en concepto de patentes o vehículos, derecho de sisa, venimos a hacer presente al Sr. Presidente que esta calle que fue siempre particularmente mala por el tránsito ha quedado por las crecientes lluvias en un estado desastroso y que urge en salvaguarda de tantos intereses públicos afectados por ello, que la dicha calle sea arreglada*». (AHMRC. Departamento Ejecutivo. 1918: 30/1/1918)

de resaltar o denostar las políticas urbanas del gobierno de turno- había asumido un compromiso explícito con los reclamos y problemas barriales al dedicarles columnas específicas frecuentemente alimentadas por una redacción interpelante de la acción pública.

Entendida entonces en esos términos la modalidad participativa emergente desde los barrios aportaba criterios constitutivos que también debemos ponderar en forma positiva: a) instalaban un *nuevo tema de interés* relacionado con las necesidades y expectativas de un grupo de vecinos que desde distintos puntos extremos de la ciudad buscaban mejorar su calidad de vida y su entorno espacial; b) fueron entendiendo la participación como *ejercicio de un aprendizaje continuo y progresivo* que tras sostenida insistencia ante los poderes públicos y en un *espacio de deliberación* que parcialmente representaba la prensa local, podía dar el resultado esperado.

6. Si la participación podemos entenderla como un criterio válido en la ejercitación de las prácticas ciudadanas, podemos inferir -tras analizar el desenvolvimiento del movimiento vecinalista en Río Cuarto- que una vez llegada la instancia de profundizar el reconocimiento público estatal y no estatal de las problemáticas barriales, dicha participación fue evaluada por quienes apelaban a ella como una instancia insuficiente. Además de influir en los portadores de las decisiones, aquella participación podía ser complementada trabajando también desde el plano de **la representación**. De una representación propiamente vecinal, no partidaria, aunque politizada por momentos, y que buscaba ocuparse de aquellos asuntos que respondían a la lógica de lo cotidiano y lo perentorio, demandas no contempladas necesariamente en la agenda programática de la clase política. La ideación de una instancia representativa se canalizaría en las sociedades de fomentos primero (1910-1954) y en las asociaciones vecinales después (1954 hasta la fecha). Estas otras modalidades de acción vecinal suponían no sólo ampliar las instancias participativas sino además instrumentar prácticas de deliberación y mediación de las demandas.

En definitiva, reivindicando planos emergentes de las entrañas de la sociedad civil de su época, esos vecinos riocuartenses, habitantes de los suburbios de una ciudad del

sur cordobés, iban recorriendo el camino de la tradición republicana en el sentido de participar de los asuntos públicos, al asistir voluntariamente –hasta 1912-, de modo obligatorio después de ese momento, a las instancias y ejercer su obligación cívica y derecho electoral. Simultáneamente, desde los barrios iban aportando prácticas en esa república liberal más afín con las pautas aconsejadas por la nueva tradición que se abrió paso en la sociedad argentina desde fines del siglo XIX: el reconocimiento y respeto del Estado por sus derechos individuales, de esos derechos naturales anteriores y superiores al de ciudadanía política; pero además la instalación de demandas para una agenda pública que debía reconocer nuevos derechos, de contenido social, de alcance material y cultural. Una invocación de derechos –vía peticionaria inicialmente- que resultaban de un proceso deliberativo por parte de los vecinos respecto de cuáles necesidades debían ser priorizadas, y por lo tanto no como resultado de una concesión deliberada del Estado. Esos derechos no son como los naturales: si bien contemplados normativamente mediante acuerdos concertados por otros ciudadanos que los han precedido en el tiempo, son buscados por los propios actores involucrados para su operatividad concreta en la época que les tocaba desenvolverse y en el espacio territorial en que residían.

Complementariamente, esos vecinos expresaban nuevas identidades y pertenencias que junto al discurso y las prácticas participativas, si bien enunciados desde la condición de “vecino”, nos revelan que en realidad estaban ensayando y asociando, por una parte, las cualidades de la ciudadanía; todo ello en el marco de un tejido social más complejo –porque no todos los individuos eran sujetos libres e iguales- y en la medida también que se profundizaba la transformación de la Argentina en su conjunto. Por otra parte, esos discursos, identidades y prácticas si confesaban algunos presupuestos de la matriz filosófica liberal y también republicana, revelaban una proximidad notable con la tradición de vecindad, la cual debiera asimilarse y no de modo tangencial a aquélla otra tradición también vigente cada vez que se pretenda interpretar la trama y dinámica ideológica de la Argentina al transitar entre los dos últimos siglos.

A MODO DE CONCLUSIÓN

En nuestro análisis se asumen esos elementos constitutivos de la ciudadanía – básicamente entonces los derechos- con la interpretación de la noción de ciudadanía enlazada al territorio de base -el barrio- y representado éste como un espacio activo generador de prácticas, relaciones y vínculos sociales, y significaciones que concurren a cimentar no sólo el pleno sentido de la ciudadanía territorial, sino la comprensión del proceso general de construcción de la ciudadanía, en tanto y en cuanto se interprete este último como proceso histórico que importa una dinámica dentro de la cual concurren los procesos avenidos desde los espacios locales. Esos vecinos, a partir del reconocimiento que tenían de derechos legalizados y legitimados por el marco institucional dieron un paso importante en la visibilidad de nuevos derechos que se reclamaban. Luego, trataron de posicionarse y pugnar por nuevos derechos. Bregar por sus derechos era, además, una forma de participar en el espacio público e instalar sus demandas en la agenda pública municipal que hasta principios del siglo XX había elaborado políticas destinadas más bien a los vecinos del espacio céntrico de la ciudad.

Sin embargo, ese ejercicio de derechos que operaba desde un presupuesto libertario y republicano lo hacía en un contexto complejo donde prevalecía –a pesar de la reforma electoral de 1912- un modelo de ciudadanía con desigualdades y exclusiones, particularmente en lo referente al universo femenino. Este hecho debiera ser ponderado de manera más relevante pues, en esa República que transitaba según presagio alberdiano de una matriz posible hacia un imaginario verdadero- los derechos políticos no abrazaban a todo el universo de los habitantes ni al conjunto de los géneros. Esos derechos civiles, de los cuales sí podían demandar titularidad nativos y extranjeros, hombres y mujeres, se presentaban como un campo altamente valorizado para validar otros más propios de una ciudadanía que iba construyéndose mediante las prácticas en campos novedosos, cuyos contenidos iban asomando desde los discursos, asignando y reasignando posiciones y cuyas prácticas sostenidas irían ampliando, reformulando con el tiempo esos contenidos en ciernes hacia una ciudadanía más plena que la mera atribución formal de derechos políticos y aparecerían –como ya se señaló- inclusive antes que éstos alcanzaran sanción normativa en Argentina. Este aspecto es importante subrayarlo pues la complementación con otros derechos aparte de los civiles revelaría cómo las prácticas

emprendidas por esos vecinos de los barrios iban otorgando **contenido a la ciudadanía** y ya no sólo en la esfera civil y política. Y si este aspecto se valora en términos de experiencias comparadas, puede advertirse que a principios del siglo XX en otros puntos del país, las iniciativas participativas –particularmente las asociativas– se multiplicaban en distintas esferas (laboral, mutualista, empresarial, estudiantil, femenina, filantropía, etc.) dando cuenta así de un importante activismo de la sociedad civil.

Si las prácticas participativas desde lo barrial tenían un horizonte legitimador dado por la concepción de un Estado liberal que aparece todavía como ámbito de reivindicación de derechos; como ámbito de adopción de las decisiones que afectan la vida de los ciudadanos; como asegurador del bien común; y si por otro lado a nivel local persistían tradiciones culturales que revalorizaban la solidaridad, el bien común; la participación ciudadana encontraba, no obstante, sus límites. Era el trayecto inicial del sistema democrático desde 1916, luego interceptado en 1930 lo cual implicaría un quiebre del régimen constitucional y de la democracia representativa; la ciudadanía todavía aparecía fundada más en el Estado que en la sociedad civil; el campo de los derechos más fortalecidos era el civil y político pero no el de la ciudadanía social; las asociaciones fomentistas aún no contaban con personería jurídica y las leyes municipales tampoco contemplaban la posibilidad de que las instancias asociativas pudiesen contar con mecanismos de participación en el gobierno local.

De todos modos el marco municipal seguiría ofreciendo la posibilidad de acrecentar esas modalidades participativas por cuanto es el ámbito en donde las relaciones entre autoridades y comunidad barrial y general es más cercana y facilita el involucramiento de los vecinos a través de diversos mecanismos para incidir en los procesos de decisión y de generación de políticas públicas. Y desde los barrios las organizaciones asociativas podían incentivar esa participación y contribuir al despliegue de una “ciudadanía territorial”, aunque lejos estamos de sostener que fuesen el único camino para la construcción plena de la ciudadanía a principios del siglo XX.

Summary

In this work two themes - constituent elements of citizenship and participatory practices - inspired this article and from them it's explore surrounding of the following problem: how from the category "territorial citizenship" can explain the exercise of rights and the deployment of participatory practices of the "neighbors" of the neighborhoods in the framework of complex plot of riocuartense in the early 20th century suburban development.

Key words

CITIZENSHIP PRACTICES PARTICIPATION NEIGHBOURHOODS

‘NACIÓN Y CIUDADANÍA EN EL CONTEXTO DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES ACTUALES’

Eduardo J. Vior, Dr. en Ciencias Sociales, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu (Brasil)

Palabras clave: nación - ciudadanía - migraciones internacionales - interculturalidad

Presentación del autor:

Soy Eduardo Jorge Vior, argentino, nacido en Buenos Aires en 1950. En 1977 me recibí de Profesor de Historia en la UBA, en 1984 de *Magíster Artium* en Ciencia Política en la Univ. de Heidelberg (Alemania) y en 1991 de Doctor en Ciencias Sociales en la Univ. de Giessen (Alemania). Entre 1982 y 2004 fui docente de Estudios Latinoamericanos en varias universidades alemanas. Entre 2001 y 2004 también enseñé Teoría Política y Estudios Migratorios en la Univ. de Magdeburg (Alemania). De vuelta en Argentina, fui profesor interino de Ciencia Política en las univ. nacionales de La Matanza (2004/06), Jujuy (2007/09) y Río Negro (2009). Desde 2010 soy Profesor regular de Ciencia Política en la UNILA (Foz do Iguaçu, Brasil). He dirigido varios proyectos de investigación sobre el acceso a la ciudadanía de comunidades de origen inmigrante. Mis numerosas publicaciones especializadas y presentaciones en congresos tratan sobre la teoría de la nación, migraciones y ciudadanía e interculturalidad.

Resumen de la ponencia:

Las migraciones internacionales son inherentes al sistema-mundo capitalista, también a la tercera Revolución Industrial actual. La ideología globalizante sugiere que son una anomalía resoluble con medidas policiales que violan los derechos de los migrantes y de las poblaciones de recepción. Considerando la migración como una realidad histórica y un derecho inalienable se redefinen aquí el concepto de ciudadanía y la imagen nacional que la conforma.

PLANTEO DEL PROBLEMA

El sistema-mundo actual está conmovido por cuatro grandes crisis civilizatorias: la crisis de los modelos de desarrollo, la del sistema de regulación política inter- y transnacional, la del medio ambiente y la de las grandes migraciones internacionales. Ésta última interesa particularmente aquí en sus implicancias para el orden político y por el lugar que ocupa tanto en la investigación científica como en las políticas de las principales potencias del mundo.

La transhumancia es la condición histórica predominante del ser humano. Todas las culturas del mundo, desde la victoria del *homo sapiens sapiens* sobre otras especies emparentadas hace unos 40.000 años, se han originado en la transhumancia, se

encuentran en ella o se están preparando para migrar. En términos históricos la sedentariedad es la excepción. Sin embargo las migraciones internacionales forzadas causadas por las tres revoluciones industriales de los últimos doscientos cuarenta años tienen características especiales: están originadas en la pérdida de los medios de subsistencia y del valor del trabajo y la imposibilidad de recuperarlos en los países y regiones de origen. El empobrecimiento consiguiente que empuja a millones de seres humanos a la emigración se correlaciona con el enriquecimiento enorme de pequeños grupos, tanto en los países de expulsión como en los de llegada.

En el contexto de la Tercera Revolución Industrial comenzada hace tres décadas (la revolución impulsada por las tecnologías de la información y la comunicación así como por las biotecnologías) se ha instaurado desde Gran Bretaña y los Estados Unidos la hegemonía de la ideología de la globalización, un metadiscurso que intenta sugerir la unidad definitiva del mundo, el fin de los conflictos sistémicos y el advenimiento de un orden político, económico y jurídico mundial único en el cual los conflictos se resolverían por arbitraje y sanción de una autoridad imperial central. Esta ideología sugiere que las migraciones internacionales actuales son una anomalía producto de los desajustes originados en el cambio de sistema económico, pero tendencialmente reducible a la “normalidad” (la sedentariedad) mediante medidas administrativas y policiales. No obstante la simpleza del argumento, los países centrales han montado estructuras nacionales e internacionales de control de las migraciones que intervienen en las política de los países de origen de las mismas, violan masivamente los derechos humanos de las y los migrantes y limitan fuertemente los derechos civiles y políticos de sus propias poblaciones, reducen los espacios de la ciudadanía, hacen que los estados pierdan legitimidad y, consecuentemente, disminuyen la eficacia gubernativa.

Las políticas de limitación de las migraciones internacionales están generando una profunda crisis de legitimidad de las potencias centrales y de gobernabilidad del sistema-mundo en su conjunto. Además de restringir crecientemente las libertades ciudadanas, las políticas internacionales para el control de las migraciones están provocando el aumento de la desigualdad social, la mayor recurrencia a la violencia dentro de los estados y en las relaciones entre éstos y la “etnización” de las relaciones políticas, sociales y culturales. La idea de nación como representación

imaginaria de una comunidad soberana, monocultural y autosuficiente ya no sirve como marco simbólico, axiológico y normativo para prefigurar los contornos que debe tener la ciudadanía democrática. Sin embargo, la forma nacional del Estado sigue siendo insustituible como marco de referencia para la construcción de ciudadanía. Por esta razón se plantea aquí la pregunta por las características que deberían adoptar los conceptos de nación y ciudadanía en la fase actual de desarrollo del sistema-mundo, si se pretende que sigan siendo pilares básicos de la legitimación democrática del Estado.

DERECHOS HUMANOS, INTERCULTURALIDAD Y ORDEN POLÍTICO

Poder hacer un análisis crítico de la situación de las categorías de nación y ciudadanía en el sistema-mundo actual requiere adoptar una perspectiva no-nacional que permita escudriñar el fenómeno sin repetir visiones coloniales ni quedar envuelto en particularismos nacionales⁴⁶⁵. Ni siquiera las ópticas imperiales, supuestamente universalistas, están desprendidas de particularismo, ya que no hacen otra cosa que generalizar las visiones nacionales de los países en los que surgieron. Solamente una aproximación que destaque el universalismo contraglobalizante de las múltiples iniciativas emancipadoras que desde siempre recorren el mundo puede servir de marco objetivante al análisis de dos conceptos tan extendidos y a la vez tan particulares como los de ciudadanía y nación.

Existe mundialmente un consenso amplio en que los derechos humanos son universales, inseparables, innatos, inalienables, sistémicos y recíprocos⁴⁶⁶. Todo ser humano, por el simple hecho de serlo, está dotado de todos los derechos enumerados contemporáneamente en los documentos acordados internacionalmente. Sin embargo las diferencias aparecen al definir su universalidad. Para las corrientes hoy mundialmente predominantes, mayormente de cuño liberal, se entiende por universal la extensión progresiva por el mundo de los derechos humanos desarrollados en la tradición liberal contractualista desde fines del siglo XVII. Para muchos autores el problema es aún más simple: derechos humanos son los que están codificados en los documentos internacionales vigentes.

⁴⁶⁵ Sobre el “nacionalismo metodológico” en las ciencias sociales v. Llopis Goig, Ramón, “El ‘nacionalismo metodológico’ como obstáculo en la investigación sociológica sobre migraciones internacionales”, en: *Empiria: Revista de metodología de ciencias sociales*, N° 13, 2007, pp. 101-120. Sobre el colonialismo cultural y teórico, por su parte, cf. (Olivares, 2007).

⁴⁶⁶ Fritzsche, Karl-Peter, *Menschenrechte – Eine Einführung mit Dokumenten*, Ferdinand Schöningh / UTB, Paderborn 2004, pp. 16-19.

Desde la perspectiva intercultural aquí sostenida⁴⁶⁷ se critica a esta concepción su etnocentrismo. Si por derechos humanos se entienden sólo los reconocidos por la tradición occidental desde el siglo XVII, se niega que las demás culturas tengan nociones de derechos inherentes al ser humano y/o que éstos existieran antes de las declaraciones mencionadas⁴⁶⁸.

467

Bonilla, Alcira B., "Programa de investigaciones: Derechos Humanos, Migración y Participación", en *Jornada Académica "Observatorio social y Universidad" (Actas, CD-Rom)*. UNLaM, San Justo, 2005a; id., "Autonomía moral entre limones y colectivos: la construcción identitaria de las 'mamacitas' bolivianas en Buenos Aires", en: Wehr, Ingrid (ed.) *Un continente en movimiento: Migraciones en América Latina*, Iberoamericana / Vervuert, Madrid / Frankfurt, 2006a, pp. 143-158; id., "Discusión de algunas categorías filosóficas para el enfoque intercultural de las cuestiones migratorias en América Latina", en: Lértora Mendoza, C. (ed.), *Las ideas del Siglo XXI – XII Jornadas de Pensamiento Filosófico (Actas)*, FEPAI, Buenos Aires, 2006b, pp. 189-198; Estermann, Josef, *Filosofía andina. Estudio intercultural de la sabiduría autóctona andina*, Abyayala, Quito, 1998; Fornet-Betancourt, Raúl, *Interculturalidad y Filosofía en América Latina*, Concordia-Monographien, Bd. 36, Wissenschaftsverlag Mainz in Aachen, 2003a; id., *Resistencia y solidaridad. Globalización capitalista y liberación*, Trotta, Madrid, 2003b; id., *Crítica intercultural de la filosofía latinoamericana actual*, Trotta, Madrid, 2004a; id. (Hrsg.), *Interculturality, Gender and Education*, IKO, Frankfurt a. M., 2004b; id. (Hrsg.), *Migration und Interkulturalität*. Wissenschaftsverlag Mainz in Aachen, 2004c; id. (ed.), *Migración e interculturalidad. Desafíos teológicos y filosóficos*, Aachen, Wissenschaftsverlag Mainz in Aachen, 2005; id., *Mujer y Filosofía en el pensamiento iberoamericano: momentos de una relación difícil*, Madrid: Ed. del hombre/Anthropos, 2009; Pannikar, Raimon, "Conferencia inaugural: tres grandes interpelaciones de la interculturalidad", en: Fornet-Betancourt R. (coord), *Interculturalidad, género y educación*. Dokumentation des V internationalen Kongresses für interkulturelle Philosophie, 2003; id., *Paz e interculturalidad: una reflexión filosófica*, Barcelona: Herder, 2006; Sidekum, Antônio, "Multiculturalismo, desafíos para la educación en América Latina", en: *polylog: foro para filosofía intercultural* 4, <http://them.polylog.org/4/asa-es.htm>, 2003a; id., *Alteridade e Multiculturalismo*, Ed. Unjuí, Ijuí, 2003b; id., "Desafíos para a filosofía intercultural: cultura e poder", en: *Actas, VI Corredor de las Ideas del Cono Sur*, Montevideo, CD-Rom, 2004.

468

Desde la "politología histórica" que el autor de esta contribución desarrolla desde hace años se han hecho varias contribuciones en el campo de los derechos humanos como fundamento del orden político: Vior, Eduardo J., "¿Qué imagen de Nación se adecua mejor a la nueva población de Argentina?", ponencia para el *VIIº Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)*, Córdoba, 15 al 19 de noviembre de 2005, CD-Rom, 2005a; id., "Migración, derechos humanos y orden político desde una perspectiva intercultural", en: Celina Lértora (ed.), *Las ideas del siglo XXI – XIIº Jornadas de Pensamiento Filosófico*, Buenos Aires, Ed. FEPAI, pp. 209-223, 2006d; id., "El derecho humano a la migración y las ciudadanías interculturales emergentes: el caso de la minoría de origen boliviano en la Ciudad de Buenos Aires", ponencia presentada en la Mesa de trabajo: "Antropología de las migraciones contemporáneas en la Argentina", 'Comisión 3: Acciones colectivas y dinámicas identitarias de los y las migrantes' (Coordinador: Roberto Benencia) en el marco del *X Congreso de Antropología Social: Fronteras de la Antropología*, Posadas, 7 de agosto, CD-Rom, 2008a; id., Arts. sobre "Derechos culturales" (pp. 153-155) e "Inmigrante" (pp. 293-295) en: Hugo E. Biagini / Arturo A. Roig (dir.), *Diccionario del Pensamiento Alternativo*, Buenos Aires / Lanús, Biblos / UNLa, 2008b; id., "Una visión intercultural de los derechos humanos para estudiar Argentina desde la Ciencia Política", en: Guerri de Siufi, B. (comp.), *Filosofía, cultura y sociedad en el NOA*, S.S. de Jujuy, Ediunju, pp. 45-51, 2008c; id., "El derecho humano a la migración y el libre ingreso de sudamericanos al país modifican la teoría y la acción políticas", en: Bazzano B./ D'Andrea V. / Arué R. (comp.), *Jornadas nacionales 'Transformaciones, prácticas sociales e identidad cultural'*, Tucumán, Proyecto CIUNT H333 - Instituto de Historia y Pensamiento Argentino, Tomo II, pp. 744-758, 2008d. También en los estudios sobre la Nación: Vior, Eduardo J., *Bilder und Projekte der Nation in Brasilien und Argentinien*, tesis de Doctorado, Gießen, microfilmada, 1991; id., "Inmigración y democracia: ¿hacia una ciudadanía argentina pluricultural?", ponencia presentada al 1º Congreso Latinoamericano de Antropología, Asociación Latinoamericana de Antropología, Rosario, 11/15-07-05, CD-Rom, 2005b; id., "Los derechos especiales en la Constitución de 1949 desde una perspectiva intercultural de los derechos humanos", en: H. E. Biagini; A. A. Roig (dir.), *El pensamiento alternativo en la Argentina del siglo XX – Tomo II:*

Por el contrario se sabe que desde el inicio de la Historia todas las culturas del mundo se han organizado sobre por lo menos dos premisas: el respeto a la dignidad de la persona y el derecho de resistencia a la opresión. Ambas constituyen un núcleo irreductible omnipresente⁴⁶⁹. No obstante, todas las culturas están simultáneamente animadas por tendencias opresivas. La contradicción entre ambos atractores (emancipación/opresión) es una constante antropológica desarrollada históricamente. En todas las culturas de la Historia, bajo diferentes formas, se ha desarrollado esta antinomia.

Constatar esta universalidad del conflicto entre emancipación y opresión implica primero reconocer la igualdad de calidad entre las culturas, pero supone en segundo lugar que los derechos humanos sólo son universales bajo formas culturales específicas. Si en cada cultura conviven tendencias emancipadoras y opresivas, es necesario descifrar el sistema de códigos y símbolos con que expresan los derechos humanos y traducirlos. Desde esta aproximación intercultural lo único universal es la práctica de la traducción permanente entre las culturas, teniendo presente que bajo las condiciones de la lucha entre ellas por la supremacía, y en especial bajo la hegemonía de la cultura blanca erigida en el último medio milenio, se trata de procesos de traducción entre culturas dominantes poseedoras del discurso competente⁴⁷⁰ y otras a las que se niega la competencia para emitir juicios. Esta

Obrerismo, vanguardia, justicia social (1930-1960), Buenos Aires, Ed. Biblos, pp. 191-208, 2006b. Del mismo modo en las investigaciones sobre la participación política de las comunidades de origen inmigrante: “The Politics of Otherness – Constructing the Autonomy of Political Subjects in the Migrant Minorities as a way of Reforming Western European Democracies”, en: *Consolidating Antiracism and Minority Rights: Critical Approaches*, Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Helsinki, 2004a, pp. 135-154; id., „Bestandsaufnahme demokratischer Initiativen in der politischen Bildungsarbeit mit muslimischen Jugendlichen in Deutschland – Ein Forschungsbericht“, en: Bundesministerium des Innern (Hg.), *Extremismus in Deutschland*, Berlín, Bundesministerium des Innern, 2004b, pp. 316-337; Vior, Eduardo J. / Bosse, Daniel *et al.* (2005) “Politische Partizipation von Migranten mit muslimischem Hintergrund in Deutschland – Entwicklungen und Probleme”, en colaboración con Daniel Bosse con la cooperación de otros, Institut für Politikwissenschaft, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, *Discussion Papers*, Band 5, 2005; Vior, Eduardo J., “Migración y derechos humanos desde una perspectiva intercultural”, en: R. Fornet-Betancourt (ed.), *Migración e interculturalidad. Desafíos teológicos y filosóficos*, Aachen, Wissenschaftsverlag Mainz in Aachen, pp. 109-117, 2004; id., “Migración, derechos humanos y orden político desde una perspectiva intercultural”, en: C. Lértora (ed.), *Las ideas del siglo XXI – XIIª Jornadas de Pensamiento Filosófico*, Buenos Aires, Ed. FEPAI, pp. 209-223, 2006c; id., “Migración, derechos humanos y orden político desde una perspectiva intercultural”, en: Alemián, C. (coord.) *Las ideas del Siglo XXI. XII Jornadas de Pensamiento Filosófico*, FEPAI, Buenos Aires, 2007b, pp. 209-223.

⁴⁶⁹ Fornet-Betancourt, Raúl (ed.), *Menschenrechte im Streit zwischen Kulturpluralismus und Universalität*, IKO-Verlag für Interkulturelle Kommunikation, Frankfurt a.M. / London, 2000, pp. 11-22; Fornet-Betancourt, Raúl / Sandkühler, Hans-J., *Begründungen und Wirkungen von Menschenrechten im Kontext der Globalisierung*, IKO-Verlag für Interkulturelle Kommunikation, Frankfurt a.M. / London 2001, pp. 28-36.

⁴⁷⁰ Chauí, Marilena, *Cultura e Democracia: O Discurso Competente e Outras Falas*, São Paulo, Editora Moderna, 1981; id., *Cidadania cultural: O direito à cultura*, Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2006.

larga negación de la competencia discursiva ha llevado a que las culturas subalternas hayan perdido la coherencia interna, que sus relatos se hayan hecho fragmentarios y que estén mayormente articulados por reappropriaciones de fragmentos discursivos de la cultura dominante.

La reconstrucción de las representaciones de derechos de las culturas subalternas no puede hacerse por consiguiente como sacando a la luz configuraciones culturales intactas que hubieran permanecido ocultas durante mucho tiempo. Por el contrario, el reconocimiento de las culturas subalternas sólo se efectiviza en el acto mismo de la traducción tomando la fragmentación de sus discursos como constituyente de su identidad y analizando los procesos proyectivos (desplazamiento, condensación, negación y supresión⁴⁷¹) que le dan forma con la finalidad de poner de manifiesto su interpelación del sujeto cultural dominante..

Al mismo tiempo que reconstruir las narrativas subalternas, la traducción permite comparar entre desarrollos culturales disímiles. Traducir culturas quiere decir reproducir en un contexto histórico y cultural configuraciones de significación de otros contextos socioculturales. De este modo se pueden establecer repeticiones y diferencias entre las culturas y sacar conclusiones generales sobre continuidades y variaciones en la Historia de los derechos humanos.

No existe universalidad de los derechos humanos sino en su contextualidad e intertextualidad. Esta constatación vale para las relaciones interculturales tanto como para las intraculturales, dado que las culturas son construcciones hegemónicas con discursos dominantes y otros subordinados⁴⁷² que, si bien mantienen unidades internas de significación, distan de ser homogéneas.

Las culturas son comunidades de significación con valor, en tanto den sentido a la vida de sus miembros⁴⁷³. Como bajo la hegemonía de la ideología globalizadora ninguna comunidad puede satisfacer todas las búsquedas de sentido de sus integrantes, las culturas ofrecen hoy sólo limitados horizontes de sentido. Esta crisis

⁴⁷¹ Esta referencia a la teoría freudiana de las proyecciones retoma la metodología aplicada por el autor para el análisis de la ideología en su tesis de Doctorado (Vior, Eduardo, *Bilder...*, op.cit., 1991: Cap. 2).

⁴⁷² Fornet-Betancourt, *Menschenrechte...*, op.cit., 2000 y Fornet-Betancourt/Sandkühler, *Begründungen...*, op.cit., 2001.

⁴⁷³ Abu-Laban, Yasmeen, "Liberalism, Multiculturalism and the Problem of Essentialism", en: *Citizenship Studies*, Vol. 6, No. 4, 2002, pp. 459-482; Alfaro, Santiago / Ansión, Juan / Tubino, Fidel (eds.), *Ciudadanía intercultural: Conceptos y pedagogías desde América Latina*, Lima: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú / RIDEI, 2008.

se agudiza por la pérdida de legitimidad de los estados nacionales. Las formas culturales híbridas están a la orden del día⁴⁷⁴.

NORMALIDAD Y DERECHOS DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES

A partir de la concepción de los derechos humanos expuesta resulta evidente que todo ser humano tenga el derecho a elegir libremente su lugar de residencia, vivir dignamente, buscar allí trabajo o ejercer su profesión, manifestar libremente sus opiniones, practicar su credo, asociarse con otras personas para fines útiles, educar a sus hijos, preservar y atender su salud, vestirse dignamente, etc. De acuerdo a los pactos y convenciones internacionales sobre los derechos humanos todo ser humano que no esté específicamente penado por la ley tiene el derecho a desplazarse libremente por el territorio de su país y a salir de él. Por lógica debería tener también el derecho a entrar en otro.

Sin embargo, desde el Derecho Positivo la fundamentación de un “derecho humano a la migración” no se resuelve tan sencillamente. Tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 como en el Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966 (que entró en vigencia diez años después) se proclaman los derechos a la libre circulación dentro del propio Estado y a abandonarlo. Ni en este Pacto ni en el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC, votado y puesto en vigor en las mismas fechas que el PIDCP) se formula explícitamente un “Derecho Humano a la Inmigración”. Sin embargo, de la combinación de los derechos reconocidos en los documentos internacionales jurídicamente vinculantes puede inferirse en buena lógica que, si todo ser humano tiene dichos derechos dentro de un Estado y también el derecho a abandonarlo, como todo el mundo está constituido por Estados, *todo ser humano tiene también el derecho a ingresar y a asentarse en el territorio de otros Estados*.

No obstante, ambos pactos de 1966 restringen el derecho a la inmigración al sancionar en un común artículo 1 el Derecho de los pueblos a la autodeterminación.:

“1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.(...)”

⁴⁷⁴ Bhabha, Homi, *El lugar de la cultura*, Buenos Aires: Manantial, 2002; Benhabib, Sheyla, *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes, ciudadanos*, Gedisa, Barcelona, 2006.

Este artículo implica que la vigencia del derecho de cada pueblo a la libre determinación incluye también su derecho a limitar la entrada de los extranjeros. Por lo tanto el derecho a la libre circulación de las personas a nivel mundial nunca puede efectivizarse completamente. ¿Cuáles son las consecuencias prácticas de esta limitación de los derechos humanos? En primer lugar que fuerza tendencialmente a los estados a montar sistemas policiales de vigilancia, para evitar la entrada de los inmigrantes indeseados. Estos sistemas de vigilancia necesariamente repercuten en la limitación de las libertades de todos los habitantes, reduciendo sus derechos ciudadanos. Es importante remarcar esta conexión: toda limitación al ingreso, desplazamiento y asentamiento de extranjeros en el propio territorio deriva *nollens vollens* en una reducción de los derechos ciudadanos de la mayoría de la población.

En segundo lugar, quienes pudieron entrar a los países de llegada se ven separados de la comunidad de derechos, creándose tendencialmente un sistema de segregación política, cultural, étnica y social que atenta contra la construcción de una esfera pública con igualdad de derechos. En tercer lugar, la actitud de vigilancia y rechazo de los inmigrantes indeseados promueve actitudes discriminatorias y racistas hacia sectores de la propia población que en el imaginario mayoritario son asimilados a los extranjeros indeseados.

Finalmente, la experiencia y el estudio de las políticas inmigratorias a lo largo del siglo XX demuestran que, en definitiva, los estados nacionales establecen criterios de selección de inmigrantes deseados o no en base a supuestos étnicos que tienen que ver estrechamente con la imagen que las poblaciones mayoritarias tienen de sí mismas y/o el tipo de país que pretenden construir.

Indudablemente el derecho a la libre determinación de los pueblos es una conquista de las revoluciones emancipadoras de los siglos XVIII al XX que debe ser irrenunciable, pero su vigencia plantea una contradicción con la universalidad de los derechos humanos. Para superarla es preciso por un lado buscar formas de asociación entre estados que permitan la libre circulación de las personas con plena vigencia de sus derechos humanos en grandes ámbitos geográficos. Por el otro, hay que considerar que, si bien la condición migrante es históricamente inherente al ser humano, los individuos y los grupos no lo son a perpetuidad. Es deseable llegar a un

momento en que sus interrelaciones con las poblaciones de recepción rearticulen las relaciones sociales construyendo una sociedad integrada.

Se puede avanzar un paso más en la argumentación expuesta: si todo ser humano o grupo humano tiene el derecho innato a migrar e instalarse en el país de su elección para trabajar honestamente, al estar todos los derechos humanos interrelacionados, el/la migrante se traslada dotado de todos sus derechos humanos, incluidos los políticos. Es decir que el derecho humano a la migración tendencialmente implica la inversión de las reglas de legitimación de la dominación política: mediante la aplicación del derecho humano a la migración ya no son los estados quienes eligen qué poblaciones, *ergo* qué ciudadanía quieren tener, sino los seres humanos y los grupos poblacionales trashumantes quienes deciden qué estados quieren poblar y gobernar. De este modo la migración cambia profundamente el significado de los conceptos de ciudadanía y nación.

LA IMAGEN DE NACIÓN ANTE LAS NUEVAS MIGRACIONES INTERNACIONALES

Si bien la idea de nación tiene su origen en Roma y estuvo vigente durante la Edad Media europea occidental, para indicar la proveniencia de los estudiantes de las universidades, comienza a adquirir un significado político durante el siglo XVIII. Como demuestran estudios recientes⁴⁷⁵, la idea de nación representaba en Francia hasta 1771 la continuidad imaginaria de las primitivas asambleas de los guerreros francos del siglo V cuya herencia asumían los *parlements* o tribunales de justicia hereditarios. Cuando el Rey Luis XV ese año dio un golpe de estado aboliendo estas instituciones tradicionales, la monarquía perdió toda su legitimidad. No bastó que el nuevo Rey Luis XVI restableciera en 1774 los antiguos tribunales, ya que la propaganda republicana se había apropiado para ese entonces de la idea de nación como expresión racional de la soberanía popular y sustituta de la monarquía.

Cuando comenzó la Revolución Francesa en 1789 la elite revolucionaria todavía esperaba poder conciliar la propagación racionalista de la libertad como bien universal con el patriotismo. Sin embargo, la necesidad de defender el territorio heredado ante la agresión de las potencias reaccionarias, la movilización de las

⁴⁷⁵ Bell, David A., “The Unbearable Lightness of Being French: Law, Republicanism and National Identity at the End of the Old Regime”, en: *American Historical Review*, Vol. 106, Nr. 4, October. Disponible en: <http://www.davidbell.net/>, 2001; id., “Le caractère national et l’imaginaire républicain au XVIIIe siècle”, en: *Annales: Histoire, Sciences Sociales* 2002/4, 57e année, 2002, pp. 867-888.

masas campesinas para la defensa y la irrupción violenta de las multitudes de París en la escena política en el período 1790-94 emocionalizaron la idea de nación, asociándola íntimamente con la legitimación del poder político. Desde entonces esta imagen se convirtió mundialmente en la única representación racional y simbólica capaz de articular dominación y legitimidad en el Estado moderno.

Tradicionalmente en los estudios sobre este tema se ha diferenciado entre concepciones de Nación “objetivas” (que vinculan la pertenencia a una Nación al origen, la lengua o la genealogía) y “subjetivas” (que la vinculan a la voluntad política). Distintas investigaciones de los años 1970 y 1980, incluidas las del autor de este trabajo⁴⁷⁶, han demostrado empero que la Nación no es una realidad material, sino un sistema simbólico con el que una comunidad se identifica, convirtiéndose en “Nación”.

Este sistema articula los principios racionales de la legitimación (los principios de la soberanía popular y de autodeterminación de los pueblos, las ideas compartidas sobre el territorio y la Historia comunes y los acuerdos sociales sobre el orden económico-social y sobre el lugar de la comunidad política en el orden mundial) con relatos mitificados sobre el origen de las relaciones de dominación. Su eficacia depende de su capacidad para representar simbólicamente la imagen del mundo de la comunidad para la que se ha construido. En tanto se trata de una imagen social orientadora del reconocimiento y de la eticidad, el autor la ha definido como “imagen nacional” o “imagen de nación”.

Al mismo tiempo que estable la imagen nacional debe ser suficientemente flexible, como para que los dirigentes de la comunidad política puedan llevar adelante sus objetivos particulares. La representatividad de la imagen depende entre otros factores de su capacidad para articular intereses generales y particulares, estabilidad y cambio. Siempre debe corresponder al sentido de realidad predominante dentro de la comunidad que simboliza, pero este efecto se alcanza mediante una inversión ideológica que hace percibir la dominación como “natural”, suprimiendo de la conciencia de los subordinados los momentos de violencia que dieron origen a la relación de dominación⁴⁷⁷.

⁴⁷⁶ Vior, *Bilder...*, op.cit., 1991.

⁴⁷⁷ Vior, *Bilder...*, op.cit., 1991: Cap. 2.

Por el lugar que la referencia a la imagen de Nación ocupa en la formación de hegemonía cultural, aquélla subjetiva a los actores sociales formando identidades individuales y colectivas “autorizadas”. La referencia a la imagen dominante de Nación en la puja por la hegemonía determina los perfiles de las personas y los grupos “normales”. Este criterio de normalidad determina quiénes pueden ser miembros de pleno derecho de la comunidad “nacional”. Sólo son incorporados al espacio público⁴⁷⁸ con la competencia para reclamar derechos y negociar intereses quienes son reconocidos como “competentes”. En este sentido debe entenderse la ciudadanía (en su doble acepción como conjunto de prácticas destinadas a satisfacer derechos y a negociar intereses al mismo tiempo que como conjunto de los individuos “competentes”) como un síntoma de la imagen nacional. Sólo son percibidas las necesidades de satisfacción de derechos que se manifiesten bajo la forma nacional.

No obstante las imágenes nacionales nunca funcionaron como totalidades representativas perfectas. Ya los requerimientos de la adaptación a realidades cambiantes las ponen bajo presión. Cuando su capacidad de representación ideológica de la realidad falla, se producen resquebrajamientos y desplazamientos de la significación que permiten entrever la violencia del origen de la dominación. Algo similar sucede cuando por el desarrollo capitalista pierden competencia grupos antes partícipes de la comunidad, cuando se impone como hegemónico un proyecto nacional que niega competencia a elites pasadas y/o cuando se modifica la estructura demográfica de la comunidad política.

Si bien la puesta en práctica del derecho humano a la migración tiende a ampliar el ámbito de aplicación del principio de soberanía popular, pone simultáneamente en cuestión la capacidad de la imagen de Nación para representar la realidad sociodemográfica y cultural del país y por consiguiente la referencia a la misma pierde efectividad para construir hegemonía. A través del derecho humano a la migración las conducciones estatales pierden la autoridad para seleccionar étnica y culturalmente las poblaciones que pretenden gobernar. Las y los migrantes adquieren el derecho a decidir autónomamente en qué comunidad quieren ejercer sus derechos colocando así la relación de legitimidad “con los pies en la tierra”. Este

⁴⁷⁸ Borja, Jordi, “Ciudadanía y espacio público”, en: *Revista Foro* N° 40, Eds. Foro Nacional por Colombia, Bogotá, enero, 2001, pp 67-80.

“baño de realismo” no implica negar la importancia de la imagen nacional como sustento de la dominación política, pero reducir al mínimo la mitificación de sus orígenes violentos y amplía el margen simbólico de convivencia entre personas y grupos diferentes.

En el marco de la Tercera Revolución Industrial y los procesos de transnacionalización concomitantes, muchos autores hablan de la pérdida de legitimidad de las naciones como referentes identitarios⁴⁷⁹. Sin embargo, hasta ahora no han aparecido entidades supranacionales que puedan representar simbólicamente la dominación y la legitimidad y fungir como orientadoras éticas y culturales.

Puede constatarse por consiguiente que la nación sigue siendo la forma más difundida del Estado y la única en condiciones de generar identificación de los ciudadanos con la representación simbólica de las relaciones de dominación. No obstante, si se pretende incorporar a la ciudadanía a grupos de culturas diferentes antes segregadas reconociendo el derecho humano a la migración, es imprescindible elaborar colectivamente la violencia originaria de la dominación blanca sobre el mundo.

CIUDADANÍAS INTERCULTURALES EMERGENTES

En los estudios sobre la ciudadanía se clasifica habitualmente su desarrollo en tres etapas: 1) La formativa, entre principios del siglo XIX y mediados del XX, caracterizada por el reconocimiento de los derechos civiles y políticos y el acceso cada vez más extendido a los derechos ciudadanos. 2) Con T.S. Marshall⁴⁸⁰ se añade el concepto de ciudadanía social. Este proceso coincide con la expansión del Estado de Bienestar en los países centrales. En el final de esta etapa se incorporan

⁴⁷⁹ En los estudios migratorios ha sido particularmente el caso de quienes en la década de 1990 sobrealoraron la formación de “identidades transnacionales”, V. los trabajos de: García Borrego, Iñaki, “Del revés y del derecho: un paseo epistemológico por la sociología de las migraciones”, en: Santamaría, Enrique (ed.), *Retos epistemológicos de las migraciones transnacionales*, Anthropos Editorial, Barcelona, 2008; Glick-Schiller, Nina / Basch, Linda / Szanton-Blanc, Christina, “Transnationalism: a new analytic framework for understanding migration”, en: id. (eds.), *Toward a transnational perspectives on migration: race, class, ethnicity and nationalism reconsidered*, New York, New York Academy of Sciences, 1992, pp. 1-24; Santamaría, Enrique (ed.), *Retos epistemológicos de las migraciones transnacionales*, Barcelona: Anthropos, 2008; Spiegel, Anna, *Alltagswelten in translokalen Räumen – Bolivianische Migrantinnen in Buenos Aires*, Frankfurt am Main / London, IKO-Verlag für Interkulturelle Kommunikation, 2005.

⁴⁸⁰ Marshall, Thomas; Bottomore, Tom B., *Ciudadanía y clase social*, Buenos Aires: Losada/Argentina, 2005.

diversas minorías, se inician las discusiones sobre multiculturalismo y se debate sobre la democracia deliberativa y participativa⁴⁸¹. 3) A partir de 1990 la Ciencia Política desplaza su interés hacia el tratamiento de la gobernabilidad⁴⁸², priorizando el funcionamiento de las instituciones sobre el estudio de la representatividad y legitimidad de los Estados.

Al aplicar la aproximación intercultural a los derechos humanos al análisis de la ciudadanía se supera el monoculturalismo de las definiciones clásicas. Todo derecho humano no efectivizado sirve de base al surgimiento de demandas que obliguen al Estado democrático a adoptar las políticas públicas pertinentes⁴⁸³. Idealmente un Estado democrático debería representar a toda la población que habita su territorio y satisfacer sus necesidades en materia de derechos humanos, pero en tanto los Estados modernos mantengan su forma nacional y ésta siga sobredeterminada por los mitos de origen, seguirán diferenciando étnica y culturalmente a sus poblaciones entre aptos e inhábiles para la ciudadanía. A los excluidos se les niega el reconocimiento de sus demandas o se las trata de manera paternalista. Desde el inicio de la Modernidad Occidental la pertenencia a la ciudadanía estuvo determinada por criterios culturales limitantes, pero, si los excluidos son muchos, el Estado pierde legitimidad y peligra la gobernabilidad.

La democracia sólo puede consolidarse expandiendo regularmente la comunidad de derechos. Dado que numerosas culturas subalternas han tomado conciencia de su valor y reclaman actualmente su reconocimiento e inclusión, vuelve a plantearse el dilema de la representatividad y gobernabilidad de la democracia: o se limita la ciudadanía a quienes estén dispuestos a someterse culturalmente disminuyendo la representatividad y arriesgando la gobernabilidad o se la amplía superando su monoculturalidad, aunque hacerlo implique que las elites gobernantes pierdan su hegemonía. A pesar de las potentes resistencias conservadoras los requerimientos de regulación de relaciones sociales cambiantes que impone la Tercera Revolución Industrial no parecen dejar otras alternativas de solución de la crisis: la

⁴⁸¹ Habermas, Jürgen, *Identidades nacionales y postnacionales*, Tecnos, Madrid 1989; id., *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Suhrkamp, Frankfurt a.M., 1996.

⁴⁸² Arbós, Xavier / Giner, Salvador, *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid: Siglo XXI, 2002 [1993].

⁴⁸³ Stavenhagen, Rodolfo, “Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales,” en: Jelin, Elizabeth / Hershberg Eric (coord.), *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Nueva Sociedad, 1996, pp. 151-169.

representatividad del Estado y la eficacia de su acción gubernativa sólo pueden restablecerse incorporando a las minorías étnicas y culturales a la ciudadanía, generando y manteniendo vivo para ello el diálogo intercultural⁴⁸⁴.

Sin embargo, en tanto la ciudadanía moderna está moldeada ideológicamente por imágenes nacionales articuladas sobre la mitificación de la violencia originaria contra los mismos grupos o similares que ahora piden incorporarse a ella, poder reconocer sus demandas requiere superar los traumas provocados por la violencia originaria de la relación de dominación. Para ser exitoso, este trabajo colectivo de duelo por la derrota de los pueblos colonizados debe realizarse junto con la elaboración de las posibilidades de desarrollo humano y emancipador perdidas por la cultura de origen europeo en su violenta expansión mundial. Recién cuando se ponga en marcha esta reconstrucción liberadora de la memoria colectiva será posible reconstruir la nación como una comunidad imaginaria de la libertad, la justicia, el pluralismo cultural y la igualdad de derechos.

PERSPECTIVAS PARA INVESTIGACIONES FUTURAS

El estudio de las condiciones para el acceso de las comunidades de origen inmigrante a la ciudadanía y de las concomitantes modificaciones de ésta cuestiona los criterios vigentes de representación política (material y simbólica), reconocimiento de derechos y constitución de etnicidades políticas, adquiriendo un valor paradigmático.

A pesar de su crisis actual la forma nacional del Estado moderno no ha sido superada por otras. Constituye por lo tanto un dato insoslayable de la realidad del que debe partirse al momento de reflexionar sobre las formas de dominación. En el mundo actual se plantean tres alternativas a la crisis de representatividad y gobernabilidad esbozada: a) que los estados nacionales persistan en su monoculturalismo y busquen sortear la crisis de legitimidad permanente con paliativos; esta alternativa es hoy mayoritaria; b) que las mayorías blancas en los países centrales se movilicen para imponer soluciones autoritarias en la política interna y la contención violenta de los pueblos colonizados en la política internacional; esta alternativa ha sido seguida hasta ahora inconsecuentemente por

⁴⁸⁴ López Sala, Ana M., “Derechos de Ciudadanía y estratificación cívica en sociedades de inmigración”, en: Campoy, Ignacio (ed.), *Una discusión sobre la universalidad de los derechos humanos y la inmigración*, Dykinson /Universidad Carlos III, Madrid, 2006, pp. 129-151.

los Estados Unidos y las potencias europeas occidentales; y c) que la consciencia de los peligros implícitos en ambas alternativas ponga en marcha procesos de elaboración de la memoria sobre la experiencia traumática de los genocidios fundadores del mundo moderno sobre los que fundar el diálogo intercultural y la construcción de estados nacionales pluriculturales e igualitarios. Esta última perspectiva es todavía minoritaria, pero se abre progresivamente camino.

Desde la Ciencia Política estudiar los procesos de ampliación de la ciudadanía a las comunidades de origen inmigrante y otras culturas subalternas requiere determinar en qué puntos y bajo qué condiciones necesidades insatisfechas de derechos humanos se presentan como demandas y se politizan. Dado el silenciamiento al que fueron sometidos durante largo tiempo, los grupos sociales subalternos tienen dificultades para percibir sus carencias de derechos humanos, pero aún más para decidir si las expresa o las callan. Su habilidad para presentarlas como demandas depende de que cuenten con intérpretes avezados a la vez en el manejo de los códigos culturales propios y los de la mayoría hegemónica. Para superar las dificultades de conceptualización que plantea el estudio de estos procesos de politización, las investigaciones que el autor de esta contribución viene realizando desde hace años lo condujeron a rescatar el concepto de “liminaridad” desarrollado por Turner⁴⁸⁵. Desde un criterio dialéctico-estructural éste definió la liminaridad como una zona que reúne intersticios y márgenes de la estructura, posicionamientos sociales que no participan del orden imperante y que se relacionan con los niveles inferiores de las jerarquías de poder.

En lo liminar se constituiría un espacio social móvil, de “pasaje” o periférico, donde se deconstruyen clasificaciones y se generan nuevos modelos/sistemas culturales capaces de (re)configurar las relaciones sociales. Su aporte consistió en pensar la existencia de estos espacios sociales inestables en los que se producen movimientos que, a partir de desmontar estructuras hegemónicas en base a una dinámica de referencia y condensación, presuponen (y reproducen) tanto como (re)crean ciertos aspectos de la estructura. Desde posicionamientos no-centrales y “pasajeros” estos lugares hacen posible la reproducción e incluso la generación de valores, normas, prácticas, creencias e identidades que ponen en relación dialéctica

⁴⁸⁵ Turner, Victor, *La Selva de los Símbolos: aspectos del ritual ndembu*. Madrid: Siglo XXI Eds., 1980 [1967].

patrones culturales del pasado con posicionamientos presentes. De esta manera la liminaridad conforma un “hábitat migrante” que, aunque periférico, puede desmontar estructuras de poder social. Esta noción ayuda a pensar las prácticas comunicativas “mezcladas” y emergentes (“contextualizantes”) de poblaciones “marginales” como formas que codifican procesualmente y dinámicamente una historia (política) de “textos interaccionales” (Silverstein 1993). Esta aproximación comunicativa permite empezar a estudiar los intercambios entre los representantes del Estado y de la mayoría social de un lado y de las comunidades de origen inmigrante y/o los “pueblos originarios” del otro como constelaciones estratégicas y tácticas en las que se revaloriza la acción de los subordinados en su relación con las estructuras de dominación existentes.

Concordantemente con el concepto anterior⁴⁸⁶ se rescata aquí el concepto de *zona de contacto* formulado por Mary Louise Pratt⁴⁸⁷. Proveniente de los estudios culturales esta noción permite concebir el espacio social en relación dialéctica con las prácticas. Es definido por la autora como “un espacio social en el que culturas diversas se encuentran y establecen relaciones duraderas de dominación y subordinación fuertemente asimétricas que implican coerción, desigualdad y conflicto”.

Finalmente se retoman dos conceptos de Homi Bhabha: primero, el concepto de “traducción cultural” a través del cual se destaca que todas las formas de cultura están de cierto modo relacionadas entre sí, porque ésta conforma una actividad simbólica y significativa que todo lo abarca⁴⁸⁸. Para Bhabha las culturas no son comparables por sus contenidos sino por sus “haceres”: las prácticas interpretativas, la formación de símbolos y la constitución de sujetos. Como la cultura reúne y genera formas de representación, ninguna es esencial en sí misma, todas actualizan referentes proyectados, sosteniéndose sobre la actividad de desplazamiento inherente al signo lingüístico que es una estructura descentrada, “liminal”, cuya dinámica está abierta a articular otras prácticas culturales y prioridades, dado que se basa en conjuntos interpretantes que se encuentran en procesos de transformación e hibridación continua. En este punto aparece el segundo concepto tomado de

⁴⁸⁶ Y aún más flexible, en tanto no presupone una estructura social y simbólica global.

⁴⁸⁷ Pratt, Mary Louise, “Apocalypse in the Andes: Contact Zones and the Struggle for Interpretive Power”, *IDB Cultural Center*, Nr. 15, 1996, p. 22.

⁴⁸⁸ Bhabha, *El lugar...*, op.cit., 1990, p. 21.

Bhabha: el de “hibridación” o “tercer espacio”, es decir aquél donde historias disímiles se articulan produciendo un escenario en el que nuevas iniciativas políticas, estructuras de autoridad y formas de identificación se construyen cotidianamente. El proceso de hibridación, según Bhabha, conforma un “área de negociación de significados y representaciones” que actualiza la “metáfora migrante”. Se trata de un conjunto de signos ambivalentes, dobles, disimulados y flexibles, aptos para asumir significados variables, cuando una nueva alianza o escenario reclama repensar, expandir o traducir principios, narrativas o tradiciones intelectuales. Esta noción conlleva pensar a las personas “siendo(se) construidas” a través de la marcación de las diferencias culturales y los procesos de hibridación constantes⁴⁸⁹.

En los últimos ocho años el autor de esta contribución ha recogido en sus investigaciones numerosas evidencias empíricas sobre el papel de los “mediadores/traductores” entre las culturas. Algo más raramente existen también algunos funcionarios y mandatarios con funciones similares. Una vez alcanzado el estadio de la comunicación intercultural, la politización de las demandas del grupo subordinado depende de la habilidad de sus mediadores/traductores para presentarlas creíblemente como si fueran las de un grupo amplio de la población, formar coaliciones con grupos ya incluidos e incorporarlas a la agenda política⁴⁹⁰.

Los estudios sobre “zonas liminares” demuestran que todo tipo de demandas de los grupos excluidos produce efectos sobre el Estado y la burocracia estatal, aun cuando los dirigentes políticos y funcionarios intenten minimizarlas y/o negarlas. De la capacidad de estos últimos de registrar la aparición de nuevos actores en la escena política y consecuentemente de adaptar el estado y su imaginario a los requerimientos del diálogo intercultural depende la representatividad y gobernabilidad del Estado.

⁴⁸⁹ Vior, Eduardo J. / Dreidemie, Patricia, 'Condiciones de la participación ciudadana de las comunidades de origen inmigrante en Río Negro (Argentina): indagación teórico-metodológica para acceder al campo', ponencia leída en la reunión del “GT-13: Direitos e identidades” en el marco del VII° Encontro FoMerco: *Frontera, Universidade e Crises internacional*, celebrado en Foz de Iguaçu del 9 al 12 de septiembre de 2009, CD-Rom.

⁴⁹⁰ Para un análisis preciso del modo en que la amplia coalición de organizaciones de derechos humanos, de inmigrantes y algunos parlamentarios logró entre 1999 y 2003 que la promulgación de la nueva ley migratoria argentina (que llevaría el N° 25.871) fuera incorporada a la agenda política v. Bosse (2007:69-87).

No existen actualmente alternativas que permitan articular simbólicamente las relaciones de dominación y legitimación democrática, la eticidad de una comunidad política determinada y sus relatos de origen con la eficacia que la imagen nacional tiene para generar representatividad simbólica, respaldar la material y legitimar la acción del estado. Las alternativas supra-, trans- y subnacionales propuestas por una profusa literatura más propagandística que científica en los últimos veinte años no son superadoras. Por el contrario, desde la perspectiva intercultural de derechos humanos aquí sostenida la forma nacional del Estado ofrece mejores garantías para la construcción de una ciudadanía amplia e inclusiva, en tanto se arribe al polílogo intercultural que haga posible el ejercicio de ciudadanías interculturales emergentes⁴⁹¹.

RESUMO

As migrações internacionais são inerentes ao sistema-mundo capitalista, assim também á terceira Revolução Industrial atual. A dominante ideologia da globalização sugere que elas são uma anomalia resolúvel com medidas policiais que violam os direitos dos migrantes e das populações de recepção. Ao contrário, considerando a migração como uma realidade histórica e um direito inalienável, aqui vêm redefinidos o conceito de cidadania e a imagem nacional que a conforma.

⁴⁹¹ Vior, Eduardo J. / Bonilla, Alcira B. “El derecho humano a la migración y las ciudadanías interculturales emergentes: el caso de la minoría de origen boliviano en la Ciudad de Buenos Aires”. *X Congreso de Antropología Social: fronteras de la antropología*. Posadas, 5 al 8 de agosto de 2008.

A IMPRENSA E OS DIREITOS DOS TRABALHADORES IMIGRANTES

Endrica Geraldo

(Pós-Doc – CECULT – Unicamp, SP, Brasil)

endrica@gmail.com)

Resumo

Esta apresentação aborda as reivindicações dos trabalhadores imigrantes por direitos na imprensa no Rio de Janeiro e em São Paulo entre os anos de 1917 e 1920. A partir de periódicos como *A Plebe*, *O Combate*, *O Estado de São Paulo*, entre outros, serão investigadas as relações entre identidade de classe e identidade nacional no que se refere às lutas em defesa de trabalhadores e militantes imigrantes ameaçados de expulsão.

Palavras-chave:

Trabalhadores imigrantes; movimento operário; imprensa; expulsão; Primeira República.

Introdução

Este texto apresenta alguns resultados da pesquisa que desenvolvo como pós-doutorado, intitulada “Trabalhadores imigrantes no Brasil: direitos e identidades entre 1917 e 1935”. O objetivo é investigar como as reivindicações dos trabalhadores imigrantes por direitos envolveram confrontos e relações de solidariedade com trabalhadores brasileiros especialmente por meio da imprensa e outras publicações. Este trabalho é financiado com uma bolsa FAPESP e está inserida em um projeto

temático coletivo promovido pelo Centro de Pesquisa em História Social da Cultura (CECULT/IFCH-UNICAMP), “Trabalhadores no Brasil: identidades, direitos e política (séculos XVII a XX)”, que também conta com financiamento da FAPESP.⁴⁹²

Ao longo da Primeira República no Brasil, a expulsão de imigrantes se tornou um recurso extremamente importante na repressão às mobilizações e reivindicações operárias. A luta em defesa desses indivíduos impulsionou um debate público em torno do estabelecimento e reconhecimento, ou da negação, de direitos para imigrantes. Alguns periódicos, em sua maioria de caráter operário, desenvolveram discursos em defesa desses imigrantes articulando elementos relativos ao processo de construção de uma identidade operária.

Enquanto esses periódicos se dedicaram a enfrentar a repressão afirmando a existência ou a necessidade da construção de uma identidade de classe, o movimento operário, por sua vez, teve de enfrentar suas próprias divisões e disputas étnicas e políticas, entre brasileiros e imigrantes e mesmo entre os próprios imigrantes. Por outro lado, parte importante da imprensa do período procurou exatamente acentuar essas divisões como estratégia de desarticulação dos trabalhadores. Assim, elaboravam suas críticas contra o movimento operário e contra os trabalhadores imigrantes em particular, exaltando a existência de uma divisão entre os trabalhadores nacionais e estrangeiros e, mais especificamente, propagando a necessidade de defender o trabalhador nacional da concorrência com os imigrantes. Estes periódicos atribuíam as dificuldades vividas pela classe operária a essa concorrência e acusavam ainda os imigrantes de serem os responsáveis pela introdução de ideologias subversivas e de promover as agitações operárias.

Nos finais do século XIX e início do XX, os trabalhadores imigrantes possuíram uma participação complexa no movimento operário brasileiro e nas suas reivindicações por direitos. A presença marcante de imigrantes no movimento operário durante o início do período republicano esteve diretamente relacionado à intensidade do processo migratório vivido então pelo país e que possuiu características diferentes ao longo do seu território.

⁴⁹² CECULT - IFCH/UNICAMP, “*Trabalhadores no Brasil: Identidades, Direitos e Política (séculos XVII a XX)*”. Projeto Temático financiado pela FAPESP e coordenado pela profa Dra. Sílvia Hunold Lara, iniciado junho de 2007.

No Rio de Janeiro, por exemplo, a população estrangeira passou a crescer desde os finais do século XIX. O total de imigrantes em 1872 era de 73.310 (em um total de 152.723 livres e 48.939 escravos), este número passou para 239.129 indivíduos (em um total de 1.157.873) em 1920. Em termos relativos, permaneciam como cerca de 20% da população total.⁴⁹³ A cidade de São Paulo, por sua vez, tornou-se uma das maiores cidades de imigração do mundo entre o final do século XIX e começo do século XX. Considerando que entre 1820 e 1949, cerca de 4.8 milhões de pessoas vieram para o Brasil, ganha importância o fato de que mais da metade desses indivíduos, 2,5 milhões, entraram no Estado de São Paulo. Em 1893, os imigrantes já formavam a maioria (54,6%) da população da cidade de São Paulo.⁴⁹⁴

Esses números também se relacionam ao papel desempenhado por parte desses imigrantes na constituição da primeira classe operária paulistana surgida nos finais do século XIX. Segundo Michael Hall, de acordo com um levantamento realizado em trinta fábricas têxteis no ano de 1912, 80% dos mais de nove mil operários era composto por estrangeiros. Além disso, grande parte dos brasileiros identificados no levantamento, especialmente os menores de idade, eram filhos de estrangeiros: “na única fábrica têxtil que forneceu esta informação, 95% dos 112 operários brasileiros apareceram como filhos de italianos”.⁴⁹⁵

No entanto, apesar do acentuado número de imigrantes entre os trabalhadores, a maioria deles não demonstrou grande desejo de se envolver “em estratégias políticas baseadas em ação coletiva”.⁴⁹⁶ A própria imprensa operária explicitava a

⁴⁹³ MENEZES, Lená Medeiro de. *Os indesejáveis: desclassificados da modernidade. Protesto, crime e expulsão na Capital Federal (1890-1930)*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1996, p. 62-63.

⁴⁹⁴ HALL, Michael M., “Imigrantes na cidade de São Paulo”, in: Paula Porta (org.). *História da Cidade de São Paulo: a cidade na primeira metade do século XX*, São Paulo: Paz e Terra, v. 3, p. 120-151, 2004, p. 121.

⁴⁹⁵ HALL, Michael M., “O movimento operário na cidade de São Paulo, 1890-1954”, in: Paula Porta (org.). *História da Cidade de São Paulo: a cidade na primeira metade do século XX*, São Paulo: Paz e Terra, v. 3, p. 258-289, 2004, p. 260.

⁴⁹⁶ *Ibidem*, p. 262. Nas últimas décadas, vários historiadores têm contestado a crença de que os imigrantes seriam os responsáveis diretos pelo surgimento de ideologias “subversivas” e pelos modelos de organização que marcaram o movimento operário no Brasil, ou seja, os imigrantes teriam trazido de seus países de origem essas idéias e experiências. Portanto, esses estudos apontam para uma relação muito mais heterogênea entre os imigrantes e o movimento operário no Brasil. Como afirma Batalha, ainda que alguns imigrantes possuíssem experiência prévia de engajamento sindical e político, a grande maioria vinha do campo e não teria vivenciado essa experiência. Entre estes autores, podemos citar: MARAM, Sheldon Leslie. *Anarquistas, imigrantes e o movimento operário brasileiro, 1890-1920*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p. 32-33; HALL, Michael M., “Imigrantes na cidade de São Paulo”, in: PORTA, Paula (org.). *História da Cidade de São Paulo. A cidade na primeira metade do século XX, 1890-1954*. São Paulo: Paz e Terra, v. 3, p. 121-151, 2004; BATALHA, Cláudio H. M., “Formação da classe operária e projetos de identidade coletiva”, in: FERREIRA, Jorge; DELGADO,

indignação de alguns militantes como esse desinteresse e denunciava que grande parte dos imigrantes estariam muito mais preocupados com objetivos econômicos de curto prazo, em ascender socialmente, para se tornarem comerciantes ou pequenos empresários e, portanto, de acordo com Michael Hall, “mais interessados em deixar a classe operária do que em fortalecê-la”. Somado a isso, os imigrantes praticamente não manifestavam iniciativas em busca da naturalização.⁴⁹⁷

Até o período das greves de 1917, de acordo com Leslie Maram, as divisões étnicas e raciais, em especial entre imigrantes e brasileiros, constituíram um elemento de franca divisão no interior do movimento operário brasileiro, sendo que a não participação dos imigrantes resultaria do fato de que muitos consideravam o Brasil como “um lugar onde pudessem melhorar sua situação econômica apenas o suficiente para retornar confortavelmente a sua adorada terra natal”. Dos conflitos existentes no movimento operário, o mais sério ocorria entre brasileiros e imigrantes, já que “os primeiros ressentiam-se do fato de serem preteridos no mercado de trabalho e de serem considerados cultural e racialmente inferiores ao trabalhador europeu”, enquanto os imigrantes militantes “ressentiam-se dos operários brasileiros que, confinados às ocupações subalternas não-qualificadas, aproveitavam-se das greves para substituí-los”.⁴⁹⁸

Mas o movimento operário também enfrentou grandes obstáculos como os conflitos existentes entre os vários grupos étnicos. De acordo com Michael Hall, ainda que 80% dos estrangeiros na cidade de São Paulo em 1920 fossem de origem italiana, portuguesa ou espanhola, isto é, “provenientes de regiões da Europa que parecem compartilhar consideráveis semelhanças religiosas, culturais e até lingüísticas”, esses trabalhadores enfrentaram grandes hostilidades entre as diferentes nacionalidades e antagonismo regionais, em especial entre os italianos.⁴⁹⁹

Lucilia de Almeida Neves (orgs.). *O tempo do liberalismo excludente: da Proclamação da República à Revolução de 1930*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 161-189, 2006, p. 165-166.

⁴⁹⁷ Entre algumas das razões para isso estariam a falta de credibilidade no processo eleitoral em vigor, a perda de certa proteção representada pela cidadania do país de origem e ainda a possível intenção de grande parte desses indivíduos de retornar à sua pátria. BATALHA, Cláudio H. M., *op. cit.*, p. 184.

⁴⁹⁸ MARAM, Sheldon Leslie, *op. cit.*, p. 30-33. Ver também HALL, Michael M., “O movimento operário na Cidade de São Paulo: 1890-1954”, *op. cit.*, p. 262-263.

⁴⁹⁹ HALL, Michael M., “O movimento operário na cidade de São Paulo, 1890-1954”, *op. cit.*, p. 262-264. Mas apesar de concordar com esta avaliação sobre a existência desses conflitos, Batalha ressalta que não é tão simples identificar quando resultavam de xenofobia e identidades nacionais antagônicas dentro do movimento operário ou quando se tratava de um fenômeno conjuntural ao se relacionar com momentos de maior disputa pelo mercado de trabalho, por exemplo. BATALHA, Cláudio H. M., *op. cit.*, 2006, p. 166.

No entanto, para Batalha, a etnia não foi necessariamente a base da maioria dos conflitos que envolviam categorias organizadas dos dois lados. Ainda que algumas categorias profissionais fossem dominadas por grupos étnicos, afastando a participação de outras etnias, “a organização dos trabalhadores com base na nacionalidade é relativamente pouco significativa”.⁵⁰⁰ Além disso, Batalha destaca que o início da República frustrou, em pouco tempo, as esperanças criadas entre os trabalhadores por uma “nova era de direitos políticos e sociais”, quando ficou evidente que seus interesses não seriam atendidos. Para Batalha, isto provocou algumas respostas que, em geral, envolveram a busca desses trabalhadores por direitos sociais, mas poucas vezes por direitos políticos.⁵⁰¹

O que se pretende evidenciar aqui é uma possível mudança em relação à participação dos imigrantes no movimento operário nos finais da década de 1910. Segundo Michael Hall, a Primeira Guerra Mundial havia criado desequilíbrios econômicos consideráveis, assim como a diminuição da imigração e a retomada da produção da indústria têxtil, o que “tornou o mercado de trabalho menos desfavorável às reivindicações operárias do que tinha sido em vários anos”.⁵⁰² Na onda de greves que se iniciou no Brasil em 1917, a participação dos trabalhadores imigrantes chamou a atenção até mesmo do militante anarquista Gigi Damiani, o qual afirmou que os operários estrangeiros então “começavam a preocupar-se seriamente com as suas condições de salário e de vida na terra que se tornara, por força das coisas, a sua nova pátria”.⁵⁰³ Para Maram, nos anos entre 1917 e 1920, esses imigrantes intensificaram o seu envolvimento no trabalho organizado como uma forma de enfrentar a inflação e como estratégia de sobrevivência. As

⁵⁰⁰ *Ibidem*, p. 167-168.

⁵⁰¹ Batalha diferencia as respostas da seguinte maneira: em primeiro lugar, “a busca de obtenção de direitos sociais, sem questionamento do sistema político”, o que se relacionava às manifestações do sindicalismo reformista. Em segundo, a ação de socialistas e setores mais politizados do sindicalismo reformista no sentido de conquistar de direitos sociais aliados a direitos políticos, o que privilegiava a participação no processo político-eleitoral como instrumento de ação e transformação do sistema vigente. E, finalmente, a posição de anarquistas e sindicalistas revolucionários contra a política institucional, estabelecendo a ação direta como o principal meio de obter suas conquistas. A corrente dos sindicalistas revolucionários foi predominante nos três congressos operários brasileiros ocorridos durante a Primeira República, e “recusava a luta política não por conformismo com a ordem vigente, mas por não ver nas práticas eleitorais e parlamentares a possibilidade de transformar a sociedade. É através da luta econômico-sindical em torno das condições e da remuneração do trabalho, e adotando por método a ação direta particularmente expressa em movimentos grevistas, que o sindicalismo revolucionário pretendia alcançar a emancipação dos trabalhadores”. BATALHA, Cláudio H. M., *op. cit.*, p. 173-179.

⁵⁰² HALL, Michael M., “O movimento operário na Cidade de São Paulo: 1890-1954”, *op. cit.*, p. 272.

⁵⁰³ DAMIANI, Gigi. *La questione sociale nel Brasile*. Milano: Umanità Nuova, 1920, p.32. Apud HALL, Michael M., “O movimento operário na Cidade de São Paulo: 1890-1954”, *op. cit.*, p. 278.

numerosas greves realizadas em São Paulo e Rio de Janeiro levaram Maram considerar esse período como “a fase mais ativa do movimento operário”, que teria contado com uma participação importante de imigrantes, inclusive entre suas lideranças.⁵⁰⁴

Com isso, estes trabalhadores foram obrigados a lidar com o incremento da iniciativa estatal em reprimir os “subversivos”. A partir de então, os trabalhadores imigrantes enfrentaram estratégias que possuíam como principal objetivo controlar e limitar a sua presença especialmente nas associações operárias e nos movimentos de reivindicação por direitos e melhorias econômicas e sociais. No desenvolvimento de estratégias destinadas a dismantelar o movimento operário, os trabalhadores estrangeiros estiveram bastante vulneráveis, em especial com a criação de leis e dispositivos como o decreto 1641, de 7 de janeiro de 1907, com emendas em 1912; o decreto 4269, de 17 de janeiro de 1921, e ainda a Reforma Constitucional de 1926.⁵⁰⁵ Em relação ao Rio de Janeiro, Lená M. de Menezes invetigou 531 processos de expulsão, sendo que 89 eram contra anarquistas e comunistas, 248 contra “vadios, mendigos, vigaristas, jogadores, gatunos e ladrões” e, finalmente, 194 contra cáftens. Apesar da realização desses processos no período, segundo a autora, grande parte das deportações foram sumárias.⁵⁰⁶

Uma das conseqüências da realização dessas deportações foi que muitos desses imigrantes buscaram estratégias de defesa por meio do questionamento a respeito da legalidade e legitimidade do banimento. Os imigrantes recorriam por meio de brechas jurídicas nos dispositivos criados.⁵⁰⁷ Mas houve ainda outra reação por parte dos trabalhadores, imigrantes e “nacionais”, a respeito das expulsões relacionadas à repressão ao movimento operário. Essa reação foi constituída por uma luta movida na imprensa que, ao denunciar e condenar a deportação dos “companheiros” militantes, promoveu um debate acirrado sobre o papel dos trabalhadores imigrantes no país, seus direitos (em especial a sua ausência ou o desrespeito a esses direitos) e, ainda, sobre o que de fato definia a cidadania naquele momento.

⁵⁰⁴ MARAM, Sheldon Leslie, *op. cit.*, p. 57-58 e 19-20.

⁵⁰⁵ BONFÁ, Rogério L. G.. “‘Com lei ou sem lei’: as expulsões de estrangeiros na Primeira República”. *Cadernos AEL*, Campinas: IFCH/UNICAMP/AEL, 2009, 133-179.

⁵⁰⁶ MENEZES, Lená Medeiros de, *op. cit.*, p. 18, 95 e 243.

⁵⁰⁷ BONFÁ, Rogério L. G, *op. cit.*, p. 185.

Vários periódicos do período entre 1917 e 1920 realizaram uma ampla divulgação das prisões e deportações de diversos imigrantes acusados de envolvimento com o movimento operário. Os jornais operários denunciaram ações policiais irregulares ou ilegais, procuraram arrecadar recursos para o apoio aos familiares desses indivíduos, e terminaram por encampar um importante discurso de defesa e legitimação da ação política de trabalhadores imigrantes no país. Estes periódicos denunciavam a ação policial repressiva, mas também respondiam a uma série de outros artigos publicados em jornais importantes do período e que se dedicavam a denunciar esses mesmos imigrantes como “indesejáveis”, legitimando qualquer ação repressiva.

No entanto, nos anos finais da segunda década do século XX, muitos imigrantes já se encontravam no país há tempo o suficiente para que isso pudesse ser utilizado pela imprensa operária para legitimar o argumento de que os mesmos “deveriam ser tratados como brasileiros”. A principal base deste argumento era o artigo 72 da primeira Constituição Federal republicana, de 1891, que assegurava “a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade” abolindo, para ambos, a pena de galés e de banimento judicial.⁵⁰⁸

O limite deste argumento, no entanto, estava no fato de que os brasileiros envolvidos com o movimento operário também sofriam prisões e aquilo que os jornais operários chamavam de “deportação” de trabalhadores nacionais e mesmo estrangeiros para prisões em regiões remotas do país.⁵⁰⁹ Ainda assim, muito se discutiu sobre o desrespeito a este artigo da Constituição, com a deportação de indivíduos residentes, naturalizados, e mesmo de brasileiros natos; sobre a possibilidade de alterar o período mínimo necessário para a definição da residência; e sobre se a “ameaça à segurança nacional” deveria ou não estar acima desses direitos.

Não houve uma divisão simples entre jornais operários e imprensa de grande circulação, com os primeiros em defesa e os últimos contra os imigrantes suspeitos

⁵⁰⁸ Coleção das Leis da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1892, p. 17.

⁵⁰⁹ SAMIS, Alexandre. *Clevelândia: anarquismo, sindicalismo e repressão política no Brasil*. São Paulo: Imaginário, 2002.

de atividade militante, pois alguns periódicos que certamente não configuram publicações operárias apresentaram visões heterogêneas quanto aos imigrantes e mesmo quanto à ação policial contra os operários. O periódico *O Combate*, por exemplo, se mostra de difícil classificação. Criado em 1915, não constitui um jornal operário, mas manifestou clara simpatia às causas operárias ao publicar artigos que condenavam os atos de repressão, as arbitrariedades policiais, denunciando prisões e deportações irregulares. Esses artigos possuíram uma frequência assídua nas páginas do *Combate* durante as greves ocorridas a partir de 1917, muitas vezes ocupando, com destaque, a primeira página, e certamente mobilizaram os argumentos de defesa desses imigrantes. Em 17 de setembro, o periódico atacava Veiga Miranda, deputado estadual e redator chefe do *Jornal do Commercio*⁵¹⁰, por ter afirmado que a solução para os trabalhadores “descontentes” da capital era o trabalho no campo.

O *Combate*, assim como outros periódicos, explicita seus adversários nesse debate.⁵¹¹ O jornal abusa do sarcasmo para demonstrar sua indignação contra as observações feitas pelo *Jornal do Commercio* a respeito das greves, e com o papel desempenhado pelas autoridades paulistas na repressão às numerosas manifestações ocorridas nos meses anteriores. O *Combate* desqualifica o discurso que apresenta os trabalhadores descontentes como “descartáveis”.

Logo em seguida, o periódico *Correio da Manhã*, do Rio de Janeiro, estampava um artigo que abria a primeira página, com o título de “Hóspedes perigosos”, afirmando:

“Entre os direitos inalienáveis de que um povo não pode abrir mão, sem sacrificar uma parcela da sua soberania, nenhum envolve tão vastos e tão vitais interesses nacionais como o da expulsão sumária dos elementos estrangeiros, que prejudicam a segurança do Estado, ou comprometem a paz social.”⁵¹²

⁵¹⁰ Segundo Capelato, o *Jornal do Commercio* (RJ) era um dos “tradicionais aliados” do governo na Primeira República, ao lado de periódicos como *O Correio Paulistano*, órgão do Partido Republicano Paulista e dirigido por Abner Mourão, *A Gazeta* (SP), de Cásper Líbero e o *Diário Popular* (SP), de José Maria Lisboa. CAPELATO, Maria Helena R.. *Os arautos do liberalismo. Imprensa paulista, 1920-1945*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988, p. 26.

⁵¹¹ “Rumo ao campo! Quem não estiver contente, vá plantar batatas – e estará resolvida a crise!”, *O Combate*, 17 set 1917, p. 1. A grafia das fontes citadas foi atualizada, com exceção dos títulos dos periódicos.

⁵¹² “Homens perigosos”, *Correio da Manhã*, 18 set. 1917, p. 1.

Para o *Correio da Manhã*, não era aceitável que o legislador estipulasse limites muito rígidos à “liberdade dos agentes da ação governamental, diretamente responsáveis pela defesa do Estado”, porque este último possuía o “direito de afastar os estrangeiros” que ameaçassem a ordem e a sociedade. Segundo O *Correio da Manhã*, o Brasil ainda possuía grande dificuldade em seguir o “padrão seletivo tão rigoroso” mantido naquele momento pelo governo dos Estados Unidos. O que devia ser defendido no Brasil era a segurança social, a qual permitiria que governo não necessitasse “ter outros motivos” para a deportação de um imigrante, além de “razões simples, decisivas e muitas vezes inexplicáveis, em torno das quais se resolve o destino do Estado”.

Por essa razão, o periódico afirma a necessidade de estabelecer os limites para a presença e ação de imigrantes no país, aos quais o governo brasileiro poderia “conceder a perfeita igualdade civil”, mas de forma alguma os “privilégios que formam o patrimônio cívico do cidadão”. Os direitos políticos, segundo o *Correio da Manhã*, deveriam ser garantidos apenas para aqueles que estivessem “habilitados pelo fato natural do nascimento ou da descendência, ou pela investidura da nacionalidade no processo da naturalização”. Isto porque:

“O estrangeiro vive na terra onde se estabeleceu em uma situação regulada pelo pacto, que entre ele e essa coletividade se firma tacitamente. Enquanto se conformar com as leis, e enquanto a sua presença não se constituir uma ameaça aos interesses dos que lhe oferecem hospitalidade, ele poderá permanecer tranqüilo, desfrutando as vantagens da igualdade em relação à proteção dos interesses sociais e econômicos, que não envolvem prerrogativas políticas.

(...) E agora que uma agitação perigosa, ameaçando difundir, entre as massas menos educadas do proletariado brasileiro idéias subversivas e anti-sociais, torna a questão da expulsão dos indesejáveis um problema de vital atualidade, convém examinar a verdadeira significação do critério da residência, com que, na elaboração da nossa lei sobre o assunto, foi limitada a função soberana da defesa do Estado contra o alienígena perigoso.”⁵¹³

⁵¹³ *Ibidem*.

O *Correio da Manhã*, portanto, responsabilizava os trabalhadores imigrantes pelas greves e agitações sociais do período, e os definia como “hóspedes”, como indivíduos “supérfluos”, os quais poderiam ser descartados em razão da sua “inadequação” às leis do país. Com isso, o periódico atacava com veemência o critério de *residência* presente nas estratégias de defesa utilizadas pelos imigrantes contra a deportação. O *Correio da Manhã* afirmava que a interpretação da expressão *residência* “não se presta a cobrir com essa bandeira de misericórdia a enxurrada do lixo revolucionário, que as aluviões da imigração indiscriminada lançaram sobre este país”. Residente seria apenas o estrangeiro que após longos anos de estadia, “por serviços a comunidade a que se aliou voluntariamente, pelas ligações de família com a raça nativa, ou pela aquisição de bens de raiz” teria conquistado o direito a um “tratamento especial”. Finalmente, para o periódico, seria um erro ou um “instrumento de suicídio nacional” conferir “foros de residência ao aventureiro que traz apenas como bagagem uma ideologia social mal digerida, e como plano de vida apenas o intuito de envenenar as fontes do trabalho nacional com o fermento dissolvente do anarquismo”.⁵¹⁴

A presença deste artigo no *Correio da Manhã* desencadeou uma resposta enfática em *O Combate*:

“Muito pior é que o *Correio da Manhã*, em artigo de fundo intitulado ‘Hóspedes perigosos’, faz a defesa do czarismo paulista contra o operariado. Para isso transforma o operariado numa récova de agitadores perniciosos, que precisam ser encarcerados e deportados quanto antes. O europeu que atendeu as seduções da propaganda oficial e veio trabalhar em S. Paulo é o ‘aventureiro que traz apenas como bagagem uma ideologia social mal digerida e como plano de vida apenas o intuito de envenenar o trabalho nacional com o fermento dissolvente do anarquismo. (...)

Diante disso, só nos resta fazer uma pergunta: quanto estará custando ao povo paulista, por intermédio do Tesouro, a atitude de certos jornais que se calam ou,

⁵¹⁴ *Ibidem*.

quando abrem a boca, é para fazer a defesa do crime? Deve ser uma soma vultosa.”⁵¹⁵

O Combate, portanto, argumentou que o ataque aos trabalhadores imigrantes, assim como a utilização do recurso da deportação, constituía uma campanha contra o movimento operário como um todo, além de defender a legitimidade da presença do trabalhador imigrante no país. Com isso, o periódico expressava a crença de que o governo estadual além de iludir, explorar e reprimir os trabalhadores, ainda estaria possivelmente utilizando recursos públicos para financiar os jornais que silenciavam ou defendiam os meios repressivos, considerados como criminosos de acordo com o artigo.

No dia 19 de setembro, *O Paiz*, do Rio de Janeiro, apresentou em sua primeira página um artigo com o título de “Indesejáveis”, que, ao se questionar sobre as reivindicações operárias “então trazidas para a agitação tumultuária das ruas”, acabou por identificar “a ação perturbadora que, no seio do proletariado nacional vem exercendo certos elementos estrangeiros, empenhados na propaganda das perigosas doutrinas anarquistas”. Para o periódico, isto era resultado dos “excessos de nossa hospitalidade”, a qual estimulava “a audácia desses elementos deletérios, que, escorraçados do velho mundo e dos Estados Unidos, onde as suas investidas contra o princípio da autoridade despertam sempre, da parte dos governos, reações implacáveis”. Assim, *O Paiz* enfatizava que as reivindicações do proletariado brasileiro teriam sido desvirtuadas pela ação de “agentes anarquistas estrangeiros”, fazendo com que adquirissem um caráter de “verdadeira rebelião contra a organização política e social da nossa pátria”, e defendendo, finalmente, a ação violenta das polícias do Rio de Janeiro e de São Paulo. É importante notar a profunda indignação do periódico com o recurso utilizado por imigrantes ao recorrer à Justiça:

⁵¹⁵ “Quanto estará custando ao povo paulista a atitude da imprensa? O ‘*Correio da Manhã*’ em defesa do ‘rodriguesalvismo’, *O Combate*, 19 set 1917, p. 1. O artigo fala em cifras que estariam sendo utilizadas para financiar notícias em jornais: “O sr. Edmundo Bittencourt [fundador e diretor do *Correio da Manhã*], ao atacar o sr. Rodrigues Alves, fe-lo por lhe constar que o sr. Altino Arantes havia mandado dar 300 contos ao sr. João Lage [João de Sousa Lage, diretor de *O Paiz*]. Enciumou-se. Para o fazer calar, é necessário que lhe tenham dado, pelo menos, igual quantia.”

“As medidas preventivas adotadas pela polícia irritaram e desconcertaram os agitadores que, depois de haverem afrontado, com as suas insolentes opiniões, a nossa suprema corte de justiça, ousam bater de novo às portas do Supremo Tribunal, à cata de um ‘habeas-corpus’ que os coloque a cavaleiro da justa, oportuna e necessária repressão policial”.⁵¹⁶

Esta seria uma tentativa destinada ao fracasso, segundo *O Paiz*, porque “não é possível confundir os direitos que o pacto fundamental da República dá aos estrangeiros aqui domiciliados com as insólitas pretensões dos agitadores ora sob a vigilância”. Esses periódicos, portanto, realizavam a defesa da expulsão de estrangeiros, fosse essa ação executada de forma legal ou não. Mas, para impedir que os imigrantes pudessem recorrer à justiça para garantir seus direitos como cidadãos brasileiros, estes jornais manifestaram apoio à lei de expulsão.

O Combate noticiou quais jornais defendiam a lei de expulsão, como *O Paiz*, o *Correio da Manhã* e *O Imparcial*. *O Estado de São Paulo*⁵¹⁷, por sua vez, comentou os artigos presentes no *Jornal do Brasil* (RJ) que discutiam a ação da polícia de São Paulo contra os operários, marcando uma posição contra a violência policial, porém sem defender as agitações operárias.⁵¹⁸ *O Estado de São Paulo* procurou, ao longo de suas publicações, marcar uma posição contra as expulsões e prisões realizadas à margem da lei. Esses artigos apareceram, em alguns números do jornal, sob o título de “Violências policiais”. Em 23 de setembro, o periódico rebate os comentários que apontavam para uma nova greve geral e responde à acusação de que estaria se solidarizando com os “promotores da anarquia”.⁵¹⁹

⁵¹⁶ “Os indesejáveis”, *O Paiz*, 19 set 1917, p. 1.

⁵¹⁷ Ao “refletir sobre o significado da imprensa, instrumento de manipulação de interesses, concebendo-a como agente da história que ela também registra e comenta”, Maria Helena Capelato procurou investigar a ideologia e a prática política dos representantes da imprensa liberal paulista que desempenhou um importante papel na oposição ao governo da Primeira República na década de 1920, e ao governo de Getúlio Vargas, entre 1930 a 1945. Especificamente sobre o *Estado de São Paulo*, Capelato enfatiza que o mesmo se destacou como órgão de oposição na década de 1920: “Foi durante esse período que o campo de ação da imprensa oposicionista se ampliou (...)”, CAPELATO, Maria Helena R.. *Os arautos do liberalismo. Imprensa paulista, 1920-1945*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988, p. 12 e 25, respectivamente.

⁵¹⁸ *O Estado de São Paulo*, 20 set 1917, p. 3; “Violências policiais”, 21 set 1917, p. 3.

⁵¹⁹ “Violências policiais”, *O Estado de São Paulo*, 23 set 1917, p. 5.

O periódico responde às acusações feitas pelo *Correio Paulistano* e pelo *Jornal do Commercio*, afirmando não acreditar que a cidade de São Paulo estivesse novamente às vésperas de uma greve geral, mas que teria “assistido à última” e teria ainda cooperado para o que descreve como um processo de pacificação que havia envolvido vários membros da imprensa. Mas o que o *Estado* também denunciava era que a polícia vinha reprimindo também jornalistas, além de operários. Ainda na edição de 23 de setembro, o periódico apresentou uma carta assinada por Benedito de Andrade em defesa do amigo Edgard Leuenroth- jornalista anarquista e editor de *A Plebe* -, que se encontrava preso. Já em suas palavras iniciais, Andrade demonstra sua percepção a respeito dos argumentos presentes nessas disputas:

“Se eu fosse estrangeiro ou nortista, correria o risco de ser deportado, pela simplicíssima razão de manter estreitas relações com um ‘perigoso anarquista’ como te qualificou o ‘sapiientíssimo’ dr. Bandeira de Mello⁵²⁰.

Felizmente sou campineiro, gente que o monumental sr. Alonso de Negreiros⁵²¹ preferiria que fosse do ‘Inferno’. Se corro perigo, escrevendo-te publicamente, não sei, (...).

Absurdos, Violências, Arbitrariedades, Roubos e Crimes é o que podíamos esperar e o que se tem verificado, com a aquiescência da pseudo imprensa independente, com exceção do valoroso ‘O Combate’.(...) Processar-te como responsável pelo assalto ao ‘Moinho Santista’ é a maior das infâmias que este governo canalha e ladrão podia forjar.”⁵²²

A denúncia da existência de coerção e intimidação da imprensa por meio da perseguição também de jornalistas imigrantes aparece na edição do dia seguinte, na coluna de “Violências policiais”:

⁵²⁰ Delegado Everardo Toledo Bandeira de Melo, transferido de Campinas para São Paulo em maio de 1917 para comandar a 5ª Delegacia Auxiliar, localizada no Brás. De acordo com Lopreato, Bandeira de Melo “assumiu o papel de tutor dos interesses do industrial Crespi e despertou animosidade entre os operários”, e conseguiu causar uma mudança de rumo na greve dos tecelões com a intimação de 9 tecelões no mês de junho. LOPREATO, Christina Roquette, *op. cit.*, p. 113-114.

⁵²¹ Alonso de Negreiros, Delegado de capturas de São Paulo. *Ibidem*, p. 133.

⁵²² Benedito de Andrade, “Carta reservada – Amigo Edgard Leuenroth, cadeia pública”, *O Estado de São Paulo*, 23 set 1917, p. 10.

“Os jornalistas chamados à polícia para depor são estrangeiros, sujeitos como tais, a que o governo da República os expulse do território nacional’.

Tudo é verdade nestas linhas. Os jornalistas em questão são italianos. (...)

Para nós, pouco importa que as vítimas da arbitrariedade policial sejam brasileiros, italianos, gregos ou persas. São vítimas de uma arbitrariedade policial, e chega. Não é o nosso espírito que se perturba e inquieta com a idéia fixa de nacionalidade. É o da polícia. Para ela, sim, a qualidade de estrangeiros dos redatores do ‘Piccolo’ não é simplesmente uma agravante do crime desconhecido, que tenham praticado: - é o próprio crime.”⁵²³

O periódico continua sua denúncia afirmando que a polícia não era, na verdade, “tão nativista como parece”, já que estrangeiros dispostos a bajular as autoridades seriam muito bem recebidas: “O problema está resolvido: o estrangeiro presta para adular. Para criticar, ou somente para expor em liberdade as suas idéias, é imprestável”. Finalmente, o artigo ressalta que manifesta “solidariedade profissional”: “Somos jornalistas. Os maltratados eram jornalistas”.⁵²⁴

A perseguição a jornalistas também se repetiu após a nova onda de greves dos anos de 1919 e 1920, quando foi preso e deportado Everardo Dias. Após seu retorno ao Brasil em 1920, Dias publicou a obra “Memórias de um exilado: episódios de uma deportação”⁵²⁵, e deixou um registro da perseguição política aos imigrantes acusados de envolvimento com o movimento operário. O livro narra o episódio da prisão e da viagem a bordo do vapor *Benevente* de 23 indivíduos deportados nos meses finais de 1919. Seu autor vivenciou, nesse período, um momento importante de sua longa trajetória nas lutas sociais no Brasil que, juntamente com a vasta obra que produziu, fez com que se tornasse atualmente reconhecido como um dos poucos a transitar tão intensamente pelos movimentos contestadores “da maçonaria

⁵²³ “Violências policiais”, *O Estado de São Paulo*, 24 set 1917, p. 5.

⁵²⁴ O artigo é ainda seguido pela notícia da quase deportação do “negociante” chamado Candeias Duarte, naturalizado e “pai de nove filhos nascidos no Brasil” e que, embora a polícia não houvesse apresentado contra ele provas de “ação agitadora”, foi salvo da expulsão apenas pela intervenção do cônsul português. “Prisões arbitrárias”, *Ibidem*.

⁵²⁵ DIAS, Everardo. *Memórias de um exilado (Episódios de uma deportação)*. São Paulo, 1920.

ao anarquismo, do livre pensamento ao comunismo, do republicanismo ao tenentismo”.⁵²⁶

Em finais de 1919, o periódico *A Plebe* divulgou notícias sobre a prisão e a expulsão de militantes de destaque como Gigi Damiani⁵²⁷ e, em novembro, do próprio Everardo Dias⁵²⁸. A partir desse momento, *A Plebe* e *O Combate* passam a divulgar não apenas protestos contra essas expulsões, mas também cartas escritas pelo próprio Everardo Dias a respeito de como havia sido tratado na prisão, dos companheiros que encontrou na mesma situação, brasileiros e imigrantes, e das situações relacionadas ao seu embarque, juntamente com outros deportados, a bordo do vapor “Benevente”.

Em 22 de novembro, *A Plebe* publica a transcrição de uma carta escrita por Everardo Dias, apresentado como “guarda livros de uma casa comercial em S. Paulo, jornalista, brasileiro pela grande naturalização, com seis filhos brasileiros, eleitor, havendo desempenhado funções públicas”. A carta, datada do dia 2 do mesmo mês, teria sido enviada a um amigo e teria sido lida pelo “Deputado Maurício de Lacerda, da Tribuna da Câmara Federal no dia 14 de novembro de 1919, conforme consta do Diário do Congresso do dia 15 do m. mês”.⁵²⁹

Mas se alguns periódicos se manifestavam contra as arbitrariedades de prisões e contra expulsões ilegais, por outro lado, as investidas de periódicos como *O Paiz* e o *Correio da Manhã* indicam a crescente preocupação com um processo que pode ser notado nas páginas de *O Combate*, que já no dia 5 de setembro estampava em sua primeira página artigos com títulos como “Quem são os ‘perigosos anarquistas’”, e com o seguinte subtítulo: “Todos tem ocupação honesta e residem há anos no Brasil”,⁵³⁰ com o que procurava diferenciar os trabalhadores dos criminosos comuns e ainda recorria ao argumento do tempo de residência desses indivíduos no país para defender a legitimidade das suas reivindicações. *O Combate* defendia que

⁵²⁶ RIDENTI, Marcelo. *Brasilidade revolucionária: um século de cultura e política*. São Paulo: Editora UNESP, 2010, p. 11.

⁵²⁷ “Presos... Por quê?” e “Como se deu a prisão de Gigi Damiani”, *A Plebe*, 23 out 1919, p. 1. Para as notícias sobre como ocorreu a prisão de Damiani, o periódico revela ter se baseado em *O Combate*. *A Plebe* também reproduziu um artigo assinado por Nereu Rangel Pestana no *Diário Popular* contra deportações e em defesa dos jornalistas expulsos, em especial de Gigi Damiani, o artigo foi tirado de “Diário Popular”. “Os Deportados”, *A Plebe*, 29 out 1919, p. 1.

⁵²⁸ “Uma infâmia”, 1 nov 1919, p. 1.

⁵²⁹ “O vandalismo da polícia de S. Paulo: para o Sr. Presidente da República ler, e para a Nação julgar”, *A Plebe*, 22 nov 1919, p. 1.

⁵³⁰ “Quem são os ‘perigosos anarquistas’”, *O Combate*, 5 set 1917, p. 1.

esses indivíduos deveriam ser considerados cidadãos brasileiros e, para isso, apresentava informações como as seguintes:

“Miguel de Angelo. É barbeiro no bairro da Lapa. Casado. Tem três filhos brasileiros. Reside no Brasil há muitos anos.

João Miuiere. Tecelão. Casado. Tem quatro filhos brasileiros. Como de Angelo, reside no Brasil há muitos anos.

Gigi Damiani. Pintor. Tem cerca de 30 anos de residência no Brasil.

Vicente Amodio. Gráfico. Está há mais de 15 anos em S. Paulo.

Alfredo Colucci. Alfaiate. É casado aqui e tem quatro filhos brasileiros. Mora no Brasil há 24 anos.

Alfredo Ovidio. Pintor. Acha-se no Brasil há mais de 20 anos.(...)”⁵³¹

Este foi o mesmo recurso utilizado na obra de Everardo Dias para descrever os prisioneiros deportados no vapor “Benevente”. Descrever trabalhadores, jornalistas e militantes, atribuindo destaque ao tempo de residência, ao trabalho e às relações familiares, em especial com esposa e filhos brasileiros, tornou-se um recurso bastante freqüente na denúncia das deportações. Este recurso continuou a ser utilizado por ocasião da nova onda de greves e manifestações operárias ocorrida em 1919, e da repressão que a seguiu. Em dezembro desse mesmo ano, o periódico libertário *A Plebe* referia-se à

“terceira ou quarta leva de deportados como anarquistas estrangeiros, entre os quais muitos brasileiros, lá se foi de nossas fileiras um bom número de camaradas destemidos semeadores da fraternidade humana. É justo, pois, que, após tão iníqua perseguição a esses indivíduos, nós, os brasileiros natos, os verdadeiros filhos do país, arregimentemo-nos, preparemo-nos, organizemos agora a nossa linha de frente, afim de continuar a obra iniciada (...) Deixemos, nós brasileiros, a posição de retaguarda em que até aqui nos mantivemos e, com um passo para a frente,

⁵³¹ *Ibidem*.

preenchamos os claros deixados pelos companheiros deportados, mesmo afrontando as maiores perseguições, como sejam: o cárcere, o desterro ou mesmo a morte”.⁵³²

É possível perceber ainda o esforço d’*A Plebe* em destacar a ação dos “brasileiros natos” no movimento operário que, apesar da idéia de que estes estavam na “retaguarda”, recusava as acusações de que os problemas sociais eram causados pelos “indesejáveis” ou “hóspedes perigosos”. Para *A Plebe*, muitos desses imigrantes deveriam ser tratados como cidadãos brasileiros por já serem naturalizados ou pelo tempo de residência. Além disso, havia pelo menos um caso da deportação de um brasileiro para a Espanha em 1919.⁵³³ As publicações procuravam também questionar a importância da origem nacional de trabalhadores e de patrões, como ao afirmar que greves de operários se espalhavam pelo país, sendo que nos “Estados do Sul os operários são nacionais e os patrões alemães, em geral”; no Norte “os grevistas são também brasileiríssimos, descendentes de legítimos tapuias”, e, finalmente, ironizando a acusação de que “tudo isso é obra de anarquistas estrangeiros”.⁵³⁴

As ações desencadeadas no processo de repressão ao movimento operário nesse período, em especial aquelas destinadas a expulsar trabalhadores e militantes imigrantes, levaram muitos desses indivíduos a buscar na justiça, por um lado, possibilidades de defesa e na imprensa, por outro, a luta pela legitimação de sua ação política no Brasil e nas reivindicações operárias. Os periódicos apresentaram debates acirrados sobre o papel e sobre os direitos desses trabalhadores no país, evidenciando, muitas vezes, relações de solidariedade entre brasileiros e imigrantes.

Essas lutas contribuíram para o sucesso da defesa de alguns imigrantes, mas também alimentaram os debates e o desenvolvimento de leis e decretos que

⁵³² “Brasileiros, despertai!”, *A Plebe*, 6 dez 1919.

⁵³³ *O Combate*, 24 set 1917, p. 2; 29 set 1917, p. 7. Sobre o caso do brasileiro nato Manuel Perdigão ver “Inqualificável violência – A polícia de Santos reteve dois presos durante 24 dias!”, *O Combate*, 9 ago 1917, p. 1. Posteriormente, o periódico anarquista paulista *A Patulêia* destacava a denúncia publicada sob autoria de Afonso Schmidt, no *Comércio de Santos*, o qual afirmava que o acesso ao atestado de batismo de Perdigão estaria sendo dificultado pela Cúria Metropolitana e pela polícia paulista. “O caso Perdigão”, *A Patulêia*, ano I, nº 1, 24 jan. 1920, p. 1. Everardo Dias comenta a presença de Perdigão entre os 23 indivíduos deportados no vapor *Benevente*. DIAS, Everardo, op. cit., p. 43-44.

⁵³⁴ “Ecos & Fatos – Anarquismo”, *O Combate*, 2 ago 1917, p. 1.

passaram a regular a deportação, assim como a presença de imigrantes em associações operárias, até o momento em que a Reforma Constitucional em 1926 substituiu o artigo 72 da Constituição de 1891, passando a permitir ao Poder Executivo a expulsão de estrangeiros considerados perigosos ou nocivos ao país. De acordo com as estatísticas oficiais, que não incluem as expulsões sumárias, 132 imigrantes foram expulsos do Brasil em 1907, 64 indivíduos em 1913 (com a segunda lei de expulsão) e 24 em 1921. Entre 1907 e 1930, cerca de 1.130 imigrantes foram expulsos do território nacional.⁵³⁵

Ao longo dessas disputas, a origem nacional de trabalhadores e militantes se tornou uma constante nessas publicações. Os periódicos que condenavam as deportações mobilizaram argumentos que confrontavam as origens nacionais desses trabalhadores com a identidade de classe, ao denunciar essas medidas como tendo o objetivo de desestruturar o movimento operário como um todo. Desta forma, buscavam legitimar a participação desses imigrantes não apenas no mercado de trabalho, mas na organização do movimento operário e em suas lutas por direitos e melhores condições de vida e de trabalho.

Abstract

The goal of this study is to analyze the workers' demands for immigrants rights in Rio de Janeiro and São Paulo between 1917 and 1920. Working class identity and national identity were discussed by newspapers like *A Plebe*, *O Combate*, *O Estado de São Paulo* when foreign workers were threatened with deportation.

Keywords

Foreign workers in Brazil, working class movement; press; deportation.

SIMPOSIO: Estado, Ciudadanía y migraciones. Una perspectiva histórica y del presente

TÍTULO: A imprensa e os direitos dos trabalhadores imigrantes

AUTOR: Endrica Geraldo

⁵³⁵ BONFÁ, Rogério L. G, *Com lei ou sem lei: as expulsões de estrangeiros e o conflito entre o Executivo e o Judiciário na Primeira Republica*. Dissertação (mestrado) – IFCH/UNICAMP, Campinas, SP, 2008, p. 140.

(Pós-Doc – CECULT – Unicamp, SP, Brasil

edrica@gmail.com)

Pós-doutoranda no Depto. de História da Unicamp, SP. Possui graduação, mestrado e doutorado em História. Atua principalmente nos seguintes temas: Primeira República, trabalhadores imigrantes, movimento operário, Governo Vargas, políticas migratórias, eugenia. Entre suas principais publicações estão: O combate contra os "quistos étnicos": identidade, assimilação e política migratória no Estado Novo. *Locus* (UFJF), v. 15, p. 171-187, 2009; A "lei de cotas" de 1934: controle de estrangeiros no Brasil. *Cadernos AEL* (UNICAMP), v. 15, p. 171-209, 2009; Trabalhadores estrangeiros em tempos de guerra. *Perseu: história, memória e política*, v. 2, p. 203-225, 2008; Práticas libertárias do Centro de Cultura Social Anarquista de São Paulo (1933-35 e 1947-51). *Cadernos AEL* (UNICAMP), Campinas: IFCH/UNICAMP, v. 8/9, p. 165-192, 1999.

**DIREITOS CULTURAIS: NOVAS DIMENSÕES DA CIDADANIA E
MULTICULTURALISMO NO BRASIL**

Introdução; 1- Cidadania e Constituição; 2- Multiculturalismo e nacionalidade; 3- Políticas públicas e ações sociais; 3.1 – Ações afirmativas e cotas para negros em universidades; 3.2 – Violência contra mulheres; 3.3 – Imigrações; Considerações finais; Bibliografia.

Alvo de intenso debate no mundo acadêmico e entre movimentos sociais, o conceito de multiculturalismo se tornou a base para inúmeras políticas de reconhecimento de minorias e/ou majorias étnicas, religiosas ou de gênero tradicionalmente discriminadas. Apesar dos limites inerentes a um conceito que foi importado do contexto europeu e norte-americano, a discussão tem contribuído para inúmeras ações do Estado brasileiro e que se situam no âmbito de uma nova configuração da cidadania: a cidadania cultural. Inúmeras políticas públicas desenvolvidas no Brasil contemporâneo decorrem deste esforço de reconhecimento dos novos direitos culturais revelando, porém, algumas contradições. As políticas públicas desenvolvidas pelas diferentes instâncias governamentais – governo federal, estadual e municipal – nem sempre são congruentes entre si, revelando contradições existentes entre a concepção de cidadania estabelecida na Constituição de 1988 e a idéia de cidadania cultural.

Este artigo faz uma comparação entre políticas públicas voltadas para mulheres, negros e imigrantes desenvolvidas atualmente no Brasil, com o objetivo de salientar o quanto estas continuam tributárias de uma concepção de política pública inspiradas de certo modo em uma idéia de cidadania social que implica uma ação estatal geralmente burocratizada e pouco participativa. Ao passo que, por outro lado, os direitos culturais buscam exatamente a incorporação dos grupos na elaboração e gestão destas políticas. As políticas públicas voltadas para mulheres não se encaixam no conceito de multiculturalismo. São políticas voltadas para a implementação do direito à diferença, mas são úteis para efeito de compreensão das transformações na idéia de cidadania em curso no Brasil. O artigo explica o conceito

⁵³⁶ Professor dos cursos de graduação em direito e pós-graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, em São Paulo.

de cidadania estabelecido na Constituição de 1988 para, em seguida, comparar as políticas de proteção da mulher contra a violência doméstica com as propostas de cotas para negros em universidades e, finalmente, as políticas de integração do imigrante.

1 – Cidadania e Constituição

É bastante conhecida a classificação de Marshall dos direitos em civis, políticos e sociais, conforme a evolução histórica da Inglaterra.⁵³⁷ O precoce reconhecimento dos direitos sociais a partir dos anos trinta do século XX, expressa, no Brasil, uma trajetória bastante diferente uma vez que os direitos civis e políticos sofreram ao longo de muitas décadas inúmeras restrições. Mesmo os direitos sociais do trabalhador não deixaram de ser, muitas vezes, mecanismos de controle social do Estado sobre a sociedade, na forma de uma cidadania regulada.⁵³⁸

A Constituição Federal de 1988 inovou ao colocar os direitos culturais no mesmo plano dos demais e no interior de um amplo quadro de participação política. Os direitos culturais buscam a proteção das minorias e majorias discriminadas em função de orientação sexual, gênero, etnia ou idade. Trata-se de uma nova forma de conceber a cidadania ao enfatizar a necessidade de ampliação participativa do cidadão como forma de evitar a relação clientelística entre sociedade e Estado, tal como se configurou no período de vigência do Estado de bem estar social.⁵³⁹ A ascensão dos direitos culturais associados às fortes demandas por participação estão diretamente ligadas à crise da sociedade do trabalho e declínio do movimento sindical e operário, por um lado, e à explosão de novos movimentos sociais a partir da década de sessenta do século XX.

Estes movimentos associaram luta política pelos novos direitos à uma forte desconfiança em relação aos tradicionais mecanismos de representação política tais como os partidos. Ao buscarem ampliar a sua participação na gestão e efetivação

⁵³⁷ Marshal, Cidadania, status e classe social, São Paulo, ZAHar, 1967.

⁵³⁸ Wanderley Guilherme dos Santos, Cidadania e Justiça, Rio de Janeiro, Campus, 1993.

⁵³⁹ Marcos Nobre, Participação e Deliberação, São Paulo, Editora 34, 2003.

dos novos direitos, os novos movimentos sociais contribuíram para a discussão do tema do multiculturalismo. São inúmeras as ações e políticas públicas que se desenvolvem atualmente no Brasil, com o intuito de efetivar os direitos culturais, estimulando transformações no plano educacional, ampliar a participação cidadão e alterar as relações entre Estado e sociedade. O que se observa, porém, é que a temática do multiculturalismo foi incorporada de forma pouco crítica, a partir de um debate diferente do contexto brasileiro, levando a importantes contradições na execução destas políticas.

Apesar do avanço que o reconhecimento destes direitos significou no quadro da sociedade brasileira, um balanço sobre as formas como eles vem sendo efetivados no Brasil é fundamental para o avanço da discussão.

2 – Multiculturalismo e nacionalidade

Nunca ninguém ousou dizer que o Brasil não fosse um país patriarcalista, mas já houve quem nos definisse como uma democracia racial. Embora este mito já tenha sido desfeito, não se pode esquecer a natureza diferenciada do racismo à brasileira. A natureza multicultural da nossa formação social decorre tanto da confluência de negros, índios e brancos, como do fato do Brasil ter sido um país de imigração. Existe, porém, um multiculturalismo à brasileira? A Constituição de 1988 parece nos levar a uma resposta positiva à esta pergunta. Mas resta saber qual a sua natureza.

A idéia de nação brasileira é tão variável que, num primeiro momento, parece impossível entender a forma pela qual toda essa diversidade e heterogeneidade possa constituir uma unidade. A Constituição de 1988 ampliou os direitos do cidadão mas também criou uma série de princípios fundamentais que expandem os direitos para além da idéia de nacionalidade. Solidariedade com outros povos latino-americanos e dignidade da pessoa humana são alguns exemplos dessa nova configuração constitucional.

Optando pelo desenvolvimento da democracia participativa, a Constituição permitiu a ampliação da esfera pública democrática, com ampla participação da

sociedade civil. Além dos tradicionais mecanismos de participação direta tais como referendo, plebiscito, iniciativa popular, a nova carta abriu espaço para o surgimento do orçamento participativo, dos conselhos tutelares, conselhos de saúde e educação, audiências públicas no plano dos poderes legislativo e judiciário. As relações entre sociedade civil e Estado, porém, oscilam conforme a postura governamental e também dependem da capacidade organizativa dos movimentos sociais. Em todos os níveis de governo – nacional, estadual ou municipal – mudanças de governo modificam a amplitude do diálogo do Estado com os movimentos sociais. Por outro lado, também o avanço das políticas sociais dependem do nível de organização do movimento social.

Os direitos da população negra no Brasil vem sendo ampliados paulatinamente, à medida que o movimento negro estimula a discussão do racismo no Brasil. Tratando-se de movimento que se fortalece muito apenas nas últimas três décadas, as políticas sociais voltadas para este amplo setor da população brasileira ainda se revelam incipientes. O tema mais discutido, a questão das cotas para negros nas universidades, é recente e aquele que mais tem sido objeto de polêmica. Embora se trate de uma ação afirmativa importante, os governos federal, estaduais e municipais, não tem a política de cotas como um programa. Foram iniciativas de algumas Universidades Públicas as responsáveis pela implementação desta ação afirmativa.

Os programas voltados para mulheres são mais numerosos e, aparentemente, mais consistentes. Gerou a criação de secretarias especiais no plano nacional e estadual, assim como iniciativas importantes no plano da elaboração legislativa como a Lei Maria da Penha. O Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres é um dos programas mais articulados em termos nacionais e envolve todas as instâncias governamentais. Reflete também maior grau de organização dos movimentos feministas, que já acumulam várias décadas de lutas em favor dos direitos da mulher nas mais diferentes dimensões: o trabalho da mulher, a saúde da mulher, a participação da mulher na política assim como iniciativas numerosas no que diz respeito à questão da violência contra a mulher. Os programas governamentais vem tendo muita repercussão na mídia e na

sociedade em geral, sendo objeto de uma resistência menos visível por parte dos setores conservadores. Menos visível mas não menos importante.

Não existe, por outro lado, políticas de integração do imigrante, apesar do Brasil ter uma população formada pelas mais diversas etnias e nacionalidades que se estabeleceram no país ao longo de sua História.

3 – Políticas e ações sociais: multiculturalismo à brasileira

Descrevemos a seguir, três experiências importantes de enfrentamento da questão no Brasil. O combate a desigualdade racial, a violência contra a mulher e o tema da imigração.

3.1 – Ações afirmativas e cotas para negros em universidades.

A desigualdade racial no Brasil é uma dos problemas mais discutidos atualmente e tem suscitado inúmeras ações afirmativas. O estabelecimento de cotas para negros nas universidades já está presente em várias universidades públicas federais e estaduais. Não existe, porém, uma política de cotas uniforme nos diversos âmbitos políticos. A promulgação do estatuto da igualdade racial no ano de....foi um marco importante no estabelecimento de um programa de ação de combate ao racismo e à desigualdade racial. O Estatuto prevê a obrigação do poder público de promover ações no sentido de atender a população negra no que diz respeito aos direitos sociais daqueles que compõem essa enorme fatia do povo brasileiro, tendo em vista os direitos à saúde, à educação e à proteção contra a violência.

As ações afirmativas, no entanto, tem sido alvo de intensos ataques de amplos setores da mídia e do sistema político. O partido Democratas (DEM) entrou, junto ao Supremo Tribunal Federal, com uma Arguição de Descumprimento de Preceito Legal (ADPV 186) contra o sistema de cotas para negros desenvolvido pela Universidade de Brasília, sustentando a inconstitucionalidade das cotas para negros na universidades brasileiras. A principal alegação é de que o princípio constitucional da igualdade proíbe a discriminação positiva, como também são chamadas as ações

afirmativas. Um estudante da Universidade Federal do Rio Grande do Sul entrou com um Recurso Extraordinário (RE) alegando ter sido prejudicado pelo programa de cotas desenvolvido por esta Universidade.

Em 5 de março de 2010 realizou-se no Supremo Tribunal Federal uma audiência pública com o objetivo de ampliar o debate sobre o tema e levar subsídios para a futura decisão daquela corte. A audiência permitiu a participação de inúmeros representantes da sociedade civil, apresentando argumentos favoráveis e contra as políticas de cotas. Alguns dos principais argumentos favoráveis à política de cotas foram levantados pelos professores Fábio Konder Comparato, Flávia Piovesan e pela jornalista Denise Carreira, Relatora Nacional para o Direito Humano à Educação.

Comparato iniciou sua argumentação salientando que a Constituição de 1988 estabeleceu, no Brasil um Estado de natureza social, impondo ao poder público a obrigação de realizar ações de natureza positiva com o objetivo de diminuir as desigualdades sociais. Para Comparato a constitucionalidade das cotas está apoiada em vários artigos da Constituição de 1988. Em primeiro lugar o artigo terceiro que impõe ao Estado a obrigação de erradicar a pobreza enquanto que o inciso quarto do mesmo artigo salienta a importância da promoção destas ações. O artigo sétimo, por sua vez, estabelece a redução das desigualdades sociais e regionais. Em que medida, então, reserva de vagas para um determinado grupo social entra em confronto com a Constituição? O professor da Usp ponderou ainda que, por analogia, não se sustenta o argumento de que reserva de vagas caracterizaria uma inconstitucionalidade, pois é a própria Constituição que estabelece em seu artigo sétimo, parágrafo vinte, a reserva de vagas em cargos públicos para mulheres, como forma de combater a desigualdade de gênero.

Desta forma, concluiu Comparato, o poder público incorre em inconstitucionalidade por omissão caso não realize ações e políticas públicas que visem a redução das desigualdades sociais.

A expectativa é grande em relação à decisão do Supremo Tribunal Federal, mas nada indica que haverá mudanças substanciais no sentido de uma política pública coordenada entre as três dimensões governamentais. O que se verifica, no

plano federal, é o apelo à idéia de nação multicultural presente também na proposta de ensino da História do continente africano como forma de estimular uma consciência multicultural.

3.2 Violência contra as mulheres

A violência contra mulheres vem sendo enfrentada pelas autoridades brasileiras de várias formas. As pesquisas demonstram um alto índice de violência contra mulheres apesar da existência de inúmeras iniciativas tomadas nos últimos anos para enfrentar o problema. Pesquisa realizada pelo Ibope/Instituto Avon sobre percepção da violência contra a mulher indica que 55% dos entrevistados conhecem casos de agressões contra mulheres e a maioria deles não confia nas proteções jurídicas e policiais no caso de violência contra a mulher: 40% considera que as mulheres podem confiar nas instituições policiais e jurídicas; 56%, porém, não confiam nessa proteção e 25% consideram que as leis não são eficientes para garantir proteção da mulher. Segundo a pesquisa 11% dos policiais não acreditam na veracidade das denúncias.⁵⁴⁰

Como parte de um amplo programa de combate à violência contra a mulher, salientamos aqui o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, desenvolvido pelo Governo Federal em acordo com os Estados da Federação. O programa iniciou-se em 2007 e apresentou o primeiro balanço em novembro de 2010. São 23 os Estados da Federação que possuem organismos voltados para a elaboração de políticas para mulheres, 27 projetos integrais básicos (Pib's), 23 acordos de cooperação federativa assinados e 22 Câmaras Técnicas Estaduais Instituídas. A Secretaria de Políticas para Mulheres desenvolveu um trabalho de construção e reaparelhamento de 540 serviços especializados, envolvendo um total de 73,9 milhões de reais no período. O Ministério da Justiça criou 88 serviços criados abarcando 46 juzizados especializados em violência doméstica e familiar, 26 Defensorias especializadas e 16 promotorias/ núcleos de

⁵⁴⁰ <http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/pacto/balanco-pacto-2010.pdf>

gênero num investimento de 2,1 milhões. Criou-se também 8 serviços de responsabilização do agressor. O Ministério da Saúde desenvolveu 305 serviços especializados através de 23 convênios com as Secretarias Estaduais.⁵⁴¹

A violência contra a mulher continua muito grande no Brasil, apesar das pesquisas apontarem maior sensibilidade da população em relação ao tema. A pesquisa Avon/Ibope mostra que o brasileiro considera que aumentaram as denúncias de violência contra mulheres e a repercussão da Lei da Maria da Penha, contribuíram para aumentar essa sensibilidade. As iniciativas governamentais no tema das mulheres são mais avançadas quando as comparamos com as políticas voltadas para negros e imigrantes, incluindo os investimentos no setor de marketing oficial voltado para a conscientização em relação ao problema.

3.3 – Imigrações no Brasil contemporâneo

A mais importante política em relação ao imigrante hoje no Brasil está voltada para a questão dos refugiados. O governo federal também está muito empenhado na aprovação do novo estatuto do estrangeiro. Examinamos aqui, porém, a questão da anistia aos imigrantes ilegais realizada pelo governo federal em 2009.

O Brasil realizou três anistias gerais para imigrantes em situação irregular. Em 2009 a anistia beneficiou 41. 816 estrangeiros, sendo 16.881 bolivianos, 5.492 chineses, 4.642 peruanos e 1.129 coreanos, todos recebendo o registro provisório, sendo que o governo federal analisa a possibilidade de transformá-lo em definitivo.

O discurso governamental tem salientado a natureza multicultural da imigração e afirma que esta tem sido uma característica da formação da nacionalidade, apesar de que os dados tem demonstrado que o número de brasileiros que saíram do país nas últimas décadas transformou o Brasil em país de emigração.

⁵⁴¹ http://www.falesemmedo.com.br/_conteudo/download/pesquisa/IBOPE-Pesquisa.pdf

A literatura é unanime em afirmar que a mudança mais importante tem sido, no entanto, a entrada maior de imigrantes oriundos dos países vizinhos na América do Sul, ao passo que as ondas anteriores de imigração foram principalmente de europeus no início do século XX e orientais a partir de meados do mesmo século.

No discurso oficial percebe-se claramente dois eixos: a ênfase no caráter multicultural do Brasil, já assinalado acima, e o papel do imigrante no desenvolvimento econômico. A natureza multicultural e democrática estaria contrastando com as tendências de endurecimento das políticas de imigração nos países desenvolvidos, muitas vezes sobressaindo-se um caráter xenofóbico. Por outro lado, o imigrante é visto como um fator de desenvolvimento na medida que contribui para o movimento da economia, destacando-se o papel da mão de obra qualificada que vem se estabelecendo no país nos últimos anos.

A retomada do crescimento econômico na primeira década deste século tem levado o governo a facilitar a entrada sobretudo de estrangeiros que possam ocupar postos que não são ocupados por brasileiros que não apresentam qualificação necessária, atestando claramente o déficit educacional do país. Desta forma verifica-se que, por trás do discurso multicultural e democrático, existe, na verdade, uma nova onda de imigração estimulada pelo Estado brasileiro, com objetivos muito semelhantes aos buscados pelo país nas ondas anteriores de imigração.

Não se percebe, no entanto, preocupação relacionada à integração dos imigrantes no plano político e cultural, uma vez que a preocupação parece ser quase que exclusivamente econômica. Por outro lado os imigrantes no Brasil não tem um grau de organização capaz de interferir nas políticas de imigração. É claro que esta é uma característica mais ou menos geral do imigrante em qualquer parte do mundo. Mas a heterogeneidade da população estrangeira no Brasil e o fato de que a origem nacional dos imigrantes nas últimas ter-se alterado podem ter contribuído para que a questão não seja objeto de ampla discussão pública. Pelo menos, não no mesmo grau em que se verifica em relação à presença do movimento negro e, principalmente, do movimento feminista na cena política nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à diferença tem sido uma marca da luta dos movimentos sociais na sociedade contemporânea e o tema do multiculturalismo influencia muitas políticas públicas existentes hoje no Brasil. Como salienta Sansone⁵⁴², porém, o debate brasileiro importou características do debate europeu e norte-americano. As políticas públicas aqui analisadas demonstram alguns desencontros denunciados por Sansone. Mas é importante assinalar que os novos direitos implicam uma relação nova entre sociedade e Estado. A natureza participativa impõem uma ampliação da participação dos movimentos sociais e, simultaneamente, uma rediscussão do significado da cidadania uma vez que fica claro que o grau de organização e o peso político diferenciado de cada movimento traz o risco de maior fragmentação social.

BIBLIOGRAFIA

Azambuja, Mariana Porto Ruwer de and Nogueira, Conceição **Introdução à violência contra as mulheres como um problema de direitos humanos e de saúde pública.** *Saude soc.*, Set 2008, vol.17, no.3, p.101-112.

Blay, Eva Alterman. **Gênero, resistência e identidade: imigrantes judeus no Brasil.** *Tempo soc.*, 2009, vol.21, no.2, p.235-258

Domingues, Petrônio. **Ações afirmativas para negros no Brasil: o início de uma reparação histórica.** *Rev. Bras. Educ.*, Ago 2005, no.29, p.164-176.

Fritz, Jan Marie. **Mulheres, Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1325 e a necessidade de planos nacionais.** *Sociologias*, Abr 2010, no.23, p.340-353

Jardim, Denise Fagundes. **Os imigrantes palestinos na América Latina.** *Estud. av.*, Ago 2006, vol.20, no.57, p.171-181

Johnson III, Ollie A. **Representação racial e política no Brasil: parlamentares negros no Congresso Nacional (1983-99).** *Estud. afro-asiát.*, Dez 2000, no.38, p.7-29

MARSHALL, T. **Cidadania, classes sociais e status**, Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

NOBRE, Marcos. **Participação e deliberação**, São Paulo, Editora 34, 2003.

⁵⁴² Lívio Sansone, Multiculturalismo, Estado e modernidade – As nuances em alguns países europeus e o debate no Brasil, Dados, Rio de Janeiro, Vol. 46, n. 3, 2003.

Presser, Adriana Dewes, Meneghel, Stela Nazareth and Hennington, Élide Azevedo
Mulheres enfrentando as violências: a voz dos operadores sociais. *Saude soc.*,
Set 2008, vol.17, no.3, p.126-137

SANTOS, Boaventura de Souza. **Por uma concepção multicultural dos direitos humanos**, in *A gramática do tempo*, São Paulo, Cortez, 2006.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**, Rio de Janeiro, Campus, 1993.

Seyferth, Giralda. **A assimilação dos imigrantes como questão nacional.** *Mana*,
Abr 1997, vol.3, no.1, p.95-131

Silva, Sidney Antonio da. **A migração dos símbolos: diálogo intercultural e processos identitários entre os bolivianos em São Paulo.** *São Paulo Perspec.*,
Set 2005, vol.19, no.3, p.77-83

SÍTIOS CONSULTADOS NA INTERNET

<http://www.sepm.gov.br/subsecretaria-de-enfrentamento-a-violencia-contra-as-mulheres/pacto/balanco-pacto-2010>.

http://www.falesemmedo.com.br/_conteudo/download/pesquisa/IBOPE-Pesquisa.

<http://www.planalto.gov.br/seppir/corpo.htm>

El rol del Estado y la sociedad Civil frente a los nuevos desafíos. La Evolución de la Seguridad social en Río Negro durante la década del 80.-

Mgter. Lidia Peña
Lic. Susana López

Introducción

La década de los '80, en materia de política provisional en la provincia de Río Negro comienza con la derogación de la ley 59 y la aprobación de un nuevo ordenamiento provisional establecido por la Ley 1491 del año 1981. Queda atrás un régimen previsional “de avanzada”, tal como lo definió un ex funcionario y beneficiarios de esta política, régimen que en sus 22 años de vigencia posibilitó dotar al estado provincial de los cuadros técnicos administrativos necesarios para sus organismos burocráticos, y consolidar la institución que tiene la responsabilidad de la administración del sistema, La Caja de previsión Social de la provincia de Río Negro..

El proyecto de Ley aprobado el 30 de enero de 1981, fue elaborado por el gobierno de facto provincial y aprobado por Resolución N° 2395/80 del Gobierno Nacional no sin oposición desde la sociedad civil que, a pesar de la presencia de un gobierno de facto, hizo oír sus objeciones a través de periódicos locales y agrupándose para debatir el nuevo ordenamiento legal en materia previsional.⁵⁴³

Lo que aquí se pretende plantear es como, luego de 20 años de política previsional donde el Estado tuvo el rol principal como orientador de la política, durante la década de los '80, la sociedad civil comienza a tener protagonismo organizándose para hacerse oír.

Lo que ocurre con esta política puede extenderse a otras en un escenario donde el Estado comienza a ser interpelado por la sociedad civil en lo referente a la conformación e la agenda política.

⁵⁴³ En el periódico “La Calle”, de circulación local y regional, durante el año 1981 se pueden leer notas de actores preocupados por la derogación de la Ley 59. Además se hace referencia a la conformación de un grupo denominado “Comisión de apoyo Ley 59” que plantea una firme oposición al nuevo ordenamiento.

La seguridad Social en Río Negro

El régimen de seguridad social también llamado Previsión social, alude a una garantía prestada por el Estado en carácter de protección a los ciudadanos. El calificativo de social implica una superación histórica a sistemas que protegían exclusivamente a los trabajadores.

La Seguridad Social posee dos facetas básicas: una denominada provisional, que se financia con los aportes y contribuciones de los trabajadores y empleadores respectivamente, y la otra, asistencial, abarcando los sistemas de salud, las leyes por accidentes de trabajo, enfermedad, maternidad y otros. El auxilio que los seguros sociales prestan tienden a eliminar las situaciones de angustias generadas a partir de riesgos que obran como amenazas de una deficiente satisfacción de necesidades humanas, tanto del trabajador como de su familia.

En la provincia de Río Negro, la Ley 59, primera Ley provisional de la provincia, aportó significativamente a su desarrollo y organización, en una etapa en la que era necesaria la colaboración de mucha gente que aportara su saber, su experiencia y sus deseos de colaborar a la construcción de este nuevo Estado Provincial.

Esta primera Ley Previsional significó un verdadero avance dentro de los sistemas provisionales provinciales y, con justa razón, derivó en que el tema previsional haya sido una de las cuestiones que más hondo ha tocado en el sentir de la sociedad rionegrina. La jubilación es percibida, allá por los '80, como la justa retribución solidaria que da la patronal al trabajador que contribuye con esta forma particular del ahorro, para que, luego de una vida de trabajo, sacrificio y esfuerzo por el progreso de la sociedad, pueda dedicar una parte de su vida de manera más profunda y amplia, a sí mismo y a su familia. Esta jubilación, así entendida, debe llegar en el momento oportuno. “En una sociedad que evoluciona, y que reconoce que el hombre no es sólo un ser de trabajo, se debe reconocer la jubilación a una edad que permita al hombre este disfrute luego de la larga jornada de trabajo de forma tal que sea verdaderamente un disfrute y no que la jubilación llegue cuando debe deambular por clínicas y sanatorios.”⁵⁴⁴.

544

Extraído del debate de la Convención que elaboró la Constitución Provincial de 1988.

Expresiones similares pueden leerse en un artículo periodístico que además presenta datos estadísticos que muestran la diferencia entre las expectativas de vida en cuatro jurisdicciones del país (Capital Federal, La Pampa, Neuquén y Río Negro)⁵⁴⁵, dando cuenta que en las provincias de Neuquén y Río Negro, condiciones ambientales análogas determinan edades de muerte similares, sin dejar de señalar que Capital Federal y La Pampa sobrepasan en 10 años en lo que se refiere a esperanza de vida.

Ante la inminente modificación de la Ley 59 los vecinos expresan que tales modificaciones no obedecen a realidades de la provincia sino a mandato desde el gobierno nacional que desconocen estas realidades. La jubilación ordinaria para el hombre rionegrino, debe llegarle a los 45 años de edad, circunstancia que sabiamente contemplaba la jubilación por retiro voluntario.⁵⁴⁶ Fundamentalmente, la oposición surge por las modificaciones en la edad mínima para la jubilación (60 años para los hombres y 55 para la mujer), los años de aportes (de 25 a 30 años) y la supresión de las jubilaciones de privilegio y retiro voluntario⁵⁴⁷.

No obstante estas expresiones la Ley 59 es derogada en el año 1981 y reemplazada por la Ley 1491/81

El Ministerio del Interior, por Resolución N° 2395 del 28 de diciembre de 1980, autorizo al gobierno provincial el dictado de la ley que aprueba el nuevo régimen previsional para los agentes estatales, y cuya tramitación se venía prolongando por más de cuatro años.

A nivel provincial, el principal inconveniente para la confección de este proyecto, lo constituyó hallar una formula de transición para un pase paulatino del actual sistema al nuevo, mucho menos benignos. La intención principal era que todos aquellos agentes que habían ingresado al régimen provisional antes del 31-12-77, conserven parcialmente al menos, el derecho al retiro voluntario que en el nuevo ordenamiento

⁵⁴⁵ Dice un vecino de Viedma en el Periódico La Calle de enero de 1981 “... los argentino que vivimos en la Patagonia, sabemos de las condiciones en que se desenvuelve la vida en esta región, razón por la estamos seguros y conscientes de las exigencias que planteamos”. “Estas condiciones de vida son las que condicionan al hombre a morir a una determinada edad...”. Y como ejemplo menciona como expectativa de vida: 65 años para Capital Federal, 64 años para La Pampa, 56 años para Neuquén y 55 años para la provincia de Río Negro. La fuente citada por el autor es la Dirección de Estadísticas y Censo de la Provincia.

⁵⁴⁶ Del periódico La Calle, del

⁵⁴⁷ Periódico “La Calle” del 16/01/81

desaparece. De esta manera el derecho a preservar, guardara directa relación con la proporción en que se han cumplimentado los requisitos exigidos por el sistema actual y con la antigüedad de los servicios prestados a su amparo.

Los cambios en el ordenamiento normativo

Este nuevo ordenamiento previsional establecido por la Ley 1491 entre sus aspectos más sobresalientes plantea:

La eliminación de las afiliaciones optativas;

Eliminación de las jubilaciones privilegiadas como tal (sí aparecen contemplada en el artículo 24 de la citada ley pero con importantes modificaciones)

La eliminación de jubilación por retiro voluntario a edades tempranas.

Modificación de la edad jubilatoria elevando a 60 años para los hombres y 55 años para las mujeres.

La eliminación como recurso de la Caja, de las diferencia de sueldo por incremento masivos;

La incorporación del beneficio de jubilación por edad avanzada y de subsidio por sepelio del afiliado pasivo;

La determinación del haber de las prestaciones como un porcentaje del promedio de las remuneraciones actualizadas correspondientes a los tres mejores años de los últimos cinco anteriores al cese;

El reajuste de las prestaciones en función del promedio de las variaciones que se produzcan en las remuneraciones del personal comprendido en el escalafón de la administración pública (escalafón de la ley 801)

El gobierno de La Caja por una junta de Administración integrada por un Presidente y dos Vocales, uno gubernamental y otro representante del sector pasivo;

El mandato de los miembros de la Junta, por dos años, con posibilidad de reelección en forma individual o conjunta;

En general, se pone mas énfasis en la bonificación de los primeros años posteriores a la provincialización (hasta fines de la década del 60) y en menor medida, a partir de allí. Se considera al respecto que ese periodo del quehacer provincial constituyo el lapso menos propicio en atención a las condiciones de vida y confort, a que era dable acceder por quienes en definitiva se radicaron en el territorio provincial.

Esta normativa, antes de cumplir el primer año ya mostraba la necesidad de su modificación. En diciembre de 1982 el mismo Ministro de Asuntos Sociales de la provincia solicita al Interventor del organismo previsional, la modificación de la Ley conforme las siguientes pautas:

el haber jubilatorio deberá fijarse en el 82 %

Los jubilados mantendrán la o las categorías escalafonarias que hubieran llevado al computo jubilatorio. Es decir se reimplanta el 82 % móvil del cargo en actividad.

Para la determinación del haber jubilatorio se tendrá en cuenta la remuneración asignada a la o las categorías que el afiliado hubiera llevado al cómputo, vigentes a la fecha del cese

En caso de servicios simultáneos en lo que junto a un sueldo provincial se computen actividades autónomas o privadas en relación de dependencia, los haberes correspondientes a estas dos últimas actividades se equipararán a alguna categoría de la ley 801⁵⁴⁸

Aprovechando esta coyuntura, desde el organismo previsional se plantean otras modificaciones que tienen que ver con reclamos de diferentes sectores de jubilados y vacíos legales en la Ley 1491. Es así que se presenta un proyecto de ley que plantea modificaciones en los artículos 32, 43, 49 y 65 con el fin de subsanar deficiencias observadas durante el tiempo de vigencia.

Con la reforma del artículo 32 se incorpora las causales de extinción del beneficio de pensión ausente en la ley. Las modificaciones del Art. 43 se refiere al reimplante como haber el 82% del cargo en actividad en razón de que el sistema vigente en la ley establece una escala relacionada con los últimos años de trabajo lo que arroja un haber jubilatorio notoriamente inferior al sueldo percibido por el agente a la fecha de cese. Esta situación provocó innumerables reclamos de distintos nucleamiento de jubilados en razón de que cada vez eran mayores las diferencias entre el haber jubilatorio y el haber percibido al momento del cese. La aplicación del índice establecido resultaba en que la jubilación percibida se alejara del 82% llevando algunos valores al 40 o 50 % del último sueldo.

Respecto al Art. 49 su reforma obedece a la necesidad de referir el haber máximo al 70% de la remuneración sujeta a aporte previsional correspondiente no al cargo de Gobernador sino al Presidente del Superior Tribunal de Justicia, ya que para el primero existía la limitación del Artículo 101 de la constitución provincial (vigente en ese momento), que determinaba que su sueldo no podrá ser alterado durante el período de su mandato. La aplicación de este artículo imponía un congelamiento de haberes jubilatorios y una quita que superaba el 30 % lo que derivó en una serie de fallos judiciales a favor de los jubilados. Y finalmente, la modificación del art. 65, que fija la movilidad, establece que la misma se efectuará trasladando automáticamente a los pasivos los aumentos que se establezcan para los activos que se desempeñen en iguales cargos o categorías que los que el jubilado hubiera llevado al cómputo.

⁵⁴⁸

La Ley 801 es la que en ese momento reglamenta la actividad en la Administración Pública, más conocida como la Ley de los empleados públicos.

De esta manera se asegura al jubilado la percepción del 82% móvil del cargo en actividad⁵⁴⁹.

Finalmente, luego de modificaciones menores desde el gobierno nacional, se autoriza al Gobierno Provincial las modificaciones planteadas a la Ley 1491, a través de la Ley 1715 de julio de 1983.

Con el advenimiento de la democracia en 1983, se producen nuevas orientaciones en las políticas publicas en general, de lo que no es ajena la política previsional. La sociedad civil se manifiesta a través de distintas organizaciones haciendo llegar sus reclamos a sus representantes políticos. En este contexto, el régimen previsional vuelve a discutirse, ahora en el seno de la legislatura y, a mediados de la década se sanciona una nueva normativa que reemplaza a la Ley 1493

La nueva Ley 2092, fue aprobada en julio de 1986 por la Legislatura de Río Negro.

Una cuestión polémica en la discusión de esta normativa es el título XI, del capítulo VIII, sobre “Jubilación ordinaria especial”, que beneficiaba en particular a los legisladores y gobernadores electos. Sin acuerdo previo, esto quedaría en suspenso por 180 días. El gobernador Álvarez Guerrero, dispuso, como medida tendiente a superar una crisis política de graves consecuencias, la creación de una comisión especial técnica, en el ámbito del Ministerio de Trabajo, con la participación de los gremios estatales, que se abocara al estudio y reformulación del régimen previsional. La citada comisión debió expedirse en el lapso de seis meses,. Estas decisiones fueron asumidas al termino de varias jornadas, en las que arreciaron severas criticas hacia la legislatura por la adopción del régimen jubilatorio preferencial para los diputados provinciales. La comisión multisectorial⁵⁵⁰ de Viedma, apoyada por una numerosa manifestación, solicito el veto total de la ley que, finalmente, fue promulgada en el mes de julio con las posibilidades de jubilación privilegiada para gobernadores y legisladores.

Posteriormente, muchos diputados radicales explicaron a la prensa sobre su actitud favorable en el recinto, para la aprobación de una ley tan cuestionada desde distinto

⁵⁴⁹ Fuente: Expediente N° 47.203-I-1982, s/ Proyecto Ley modificatorio del régimen previsional instituido por Ley 1.491 iniciado el 28 de diciembre de 1982. Archivo Provincial

⁵⁵⁰ La multisectorial de Viedma estaba conformada por representantes de asociaciones gremiales, partidos políticos entre otros, y expresaba la voz de la sociedad civil.

sectores que genero manifestaciones populares en su contra. Los jubilados (de ese entonces), los futuros jubilados y los sindicatos estaban disconformes, pero se debía garantizar la masa salarial de los activos. En una publicación local, un periodista⁵⁵¹ señala la “falta de ética partidaria de una agrupación política que ha hecho de la ética y las virtudes republicanas presupuestos insobornables”

Una de las modificatorias mas significativa de este ordenamiento legal, es el Artículo 114, el cual dispone: podrán acceder al retiro voluntario los agentes que hubieran prestado veinte (20) o mas años de servicio con aportes a la Caja de Previsión Social de la Provincia de Río Negro y tuvieran cincuenta y cinco (55) años de edad los varones y cincuenta y dos (52) las mujeres, si los servicios fueran comunes, y cincuenta y dos (52) los varones y cuarenta y nueve (49) años las mujeres, si fueran privilegiados.

Otra cuestión importante a señalar sobre la vida institucional de organismo provisional en esta década del '80, es lo referente a la contratación de una consultora externa para realizar un análisis y asesoramiento en el aspecto financiero de La Caja. Esta contratación se debió a dificultades financieras que se venían avizorando desde tiempo atrás.

Las conclusiones de ese informe señalan, entre otras, lo siguiente: se remarca que en las decisiones de política social debe primar el principio de equidad y de justicia social. Cuando no se tiene en cuenta toda la carrera laboral para la determinación del haber jubilatorio, se da el resultado inequitativo y antisocial de que los agentes o afiliados de menores recursos o aquellos que han aportado en forma regular, financian las prestaciones de quienes han tenido una carrera brillante.

Con relación a la incidencia de la suspensión del retiro voluntario, se especifica que el mayor efecto negativo que ha sufrido la Caja de Río Negro en el pasado y que volverá a soportar en el futuro, si no se encuentra una solución alterna, es precisamente la falta de seguridad legal que siempre ha tenido esta prestación. Cada vez que se ha anunciado la posibilidad de supresión del retiro voluntario, se han producido presentaciones masivas para quedar “a cubierto” de una eventual derogación de dicha prestación. Luego, como no puede ser de otra manera, se

⁵⁵¹

Diario LA CALLE Julio 1986.

mantiene el retiro voluntario acordado y por razones muchas veces de necesidad de cobertura de determinados servicios, el afiliado retirado vuelve a la actividad bajo formas jurídicas especiales que le permiten obtener una prestación por retiro y una retribución por las tareas realizadas a partir de la nueva relación laboral. Se da entonces, para la Economía de la Provincia, una doble incidencia económica negativa. Se considera que lo sustancial debiera ser dar seguridad jurídica del mantenimiento del retiro voluntario, para lo cual el haber del mismo debe ser calculado teniendo en cuenta los aportes realizados durante la carrera laboral y la edad del afiliado al efectuar el aporte y al comenzar a percibir el beneficio por retiro voluntario.

Una manera de incentivar la permanencia en la actividad, una vez cumplidos los requisitos de años de edad y de servicios, es la de ofrecer al afiliado la alternativa de dejar de realizar los aportes personales, a partir de haber cumplido los requisitos de años y antigüedad. Supletoriamente, el haber del beneficio jubilatorio se incrementara en un 10% por cada dos años que se mantenga en actividad, y con un máximo de 30%.

Señala además el informe, el mecanismo menos apto o inequitativo desde el punto de vista social especialmente, para lograr el financiamiento de los denominados regímenes especiales, es el de diluir los déficit económicos y financieros de los mismos utilizando excedentes financieros y transitorios de los demás regímenes previsionales. Pero por la comodidad y el facilismo que ofrece este medio de financiamiento, ha sido el más aplicado. “Pero cuando se accede a una etapa de maduración de los regimenes previsionales, ya no es posible continuar con ese esquema pues la realidad obliga al sinceramiento de las variables. Por ello es que se hace necesario recurrir a mecanismos solventes y serios para obtener el financiamiento adecuado. El mas practico y que se esta adoptando con mayor frecuencia es el del establecimiento de Fondos Compensadores o Complementarios. Estos fondos cuentan con un aporte adicional de los mismos afiliados, de los empleadores y, llegado el caso y según las circunstancias, con recursos impositivos o similares. Este es, precisamente, el camino mas indicado para comenzar a recorrer si es que se desea el establecimiento de regímenes sólidos y permanentes”⁵⁵².

⁵⁵²

Del informe efectuado por la consultora contratada por La Caja de Previsión Social de Río Negro

CONCLUSION:

Durante las dos primeras década de existencia de la política previsional provincial el Estado fue el orientador y protagonista principal en la gestión y orientación de la política. Este escenario ya no es el mismo durante la década de los ochenta. Básicamente porque es la década de la recuperación de la democracia y la sociedad civil adquiere un protagonismo propio de ese contexto.

La política previsional rionegrina, durante la década de estudio, es atravesada por estas cuestiones observándose reiterado cambios en su interior.

En el desarrollo del presente trabajo, abordamos los cambios mas significativos de la normativa que regula la implementación de la política, así como el contexto de su modificación. Así, podemos concluir que durante la década se realizaron dos importantes modificaciones, siendo quizás la más polémica, la sanción de la Ley 2092 del año 86. O quizás porque se daban las garantías constitucionales para que la sociedad se exprese.

Dos momentos muy diferentes conformaron el contexto de promulgación de las leyes analizadas. En el caso de la Ley 1493, la norma, si bien se fue trabajando durante cuatro años, aparece en el último de dictadura militar, razón por la cual prácticamente no fue aplicada. Tal es así, que antes de finalizar el mismo gobierno que la sancionó ya se plantearon modificaciones por los diferentes reclamos de beneficiarios y futuros beneficiarios. En este contexto es de destacar la participación de estos sectores sociales que se manifiestan aún en este contexto de restricción política

En lo que se refiere a la segunda modificación significativa realizada en el año 1986, el contexto fue diferente pues estaban garantizados los derechos de expresarse para la sociedad. En el gobierno provincial, se abre un abanico para la participación

ciudadana integrando a los gremios a la comisión técnica para la formulación de la nueva Ley.

Podemos decir que durante la década del 80, en la provincia de Río Negro, la participación ciudadana en la conformación de la agenda pública, fue creciendo en cantidad y en organización. Esto es observable en la prensa local, a través de las expresiones de distintas organizaciones como particulares en general y en la conformación de la Multisectorial que integraba a diferentes sectores y que durante la década tuvo importante protagonismo. La década del '80 puede caracterizarse, así, como de participación social y de transformaciones importantes en lo que hace a políticas previsionales.

BIBLIOGRAFIA y FUENTES:

Vargas Salazar, Carlos. “Análisis de Políticas Publicas”. En: Revista Agenda. N° 7. Madrid. 2004.
Bo, Guy Peters; *Las Instituciones Políticas: Lo viejo y lo nuevo escrito*.
Mancur *La Lógica de la Acción Colectiva*. Bienes Públicos y la Teoría de Grupos (México: Limusa/Noriega). Ostro, Bart 1992
Periódico LA CALLE.
MEMORIA Y BALANCE Caja de Previsión.
Expediente N° 47.203-I-1982, S/modificaciones a la Ley 1493.

Maíne Barbosa Lopes (UNISINOS)⁵⁵³
mainelopes@yahoo.com.br

RESUMO: O texto analisa a construção do museu dedicado à imigração na Argentina pela DNM/Ministério do Interior e as razões para a criação desta instituição. Neste empreendimento, diferentes discursos são produzidos, nos levando a conjecturar que a criação do *Museo del Inmigrante* se configura menos como suporte de valorização dos diferentes grupos e de seu patrimônio que como forma de conceder visibilidade política ao organismo que o criou, além de destacar o papel do Estado no agenciamento da grande imigração de massas para a Argentina.

Palavras-chave: museu, imigração, *Dirección Nacional de Migraciones* (AR), “crisol de raças”.

Na análise da documentação referente à criação de um museu da imigração na sede da *Dirección Nacional de Migraciones* (DNM), percebemos que este projeto vinha se constituindo, desde o início da década de 1980, a partir do interesse de distintos grupos na preservação do patrimônio migratório, destacando-se, especialmente, o papel das *colectividades* e da própria DNM⁵⁵⁴. Neste processo, “diferentes formas de percepção”⁵⁵⁵ do passado da imigração na Argentina foram se afirmando e configurando alguns discursos sobre o tema. Desde 1983, o Ministério do Interior argentino havia autorizado a realização de estudos a respeito da viabilidade de se criar um museu de imigração sob a jurisdição da DNM⁵⁵⁶, mas quais teriam sido as razões que levaram este organismo do governo a incentivar a criação de um museu de imigração?

A DNM, criada em 1949 e dependente do Ministério do Interior, corresponde à antiga *Dirección General de Inmigración*, organismo encarregado do controle da imigração no país durante a primeira metade do século XX⁵⁵⁷. Assim, a atual sede da DNM está situada no complexo pertencente ao antigo Hotel de Imigrantes, inaugurado em 1911 para receber os imigrantes em sua chegada ao país, no marco da imigração

⁵⁵³ Possui graduação em História pela UNISINOS (São Leopoldo, RS, Brasil). Atualmente é aluna do Mestrado junto ao Programa de Pós-Graduação em História da mesma Universidade, sendo também bolsista do CNPq. Desenvolve a dissertação “*Como un justo reconocimiento a los inmigrantes que forjaron nuestra identidad como Nación*”, discursos sobre a imigração na construção do *Museo del Inmigrante* de Buenos Aires”, sob a orientação da Prof. Dra. Eloisa Capovilla Ramos. Realizou intercâmbio de estudos na cidade de Buenos Aires entre março e julho de 2009 e entre junho e agosto de 2010.

⁵⁵⁴ Conforme MINISTERIO DEL INTERIOR. República Argentina. Resolución N° 879/85.

⁵⁵⁵ CHARTIER, Roger. *A história Cultural: entre práticas e representações*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1990, p. 17.

⁵⁵⁶ MINISTERIO DEL INTERIOR. República Argentina. Resolución N° 879/85.

⁵⁵⁷ SWIDERSKI, Graciela; FARJAT, Jorge Luis. *Los antiguos hoteles de inmigrantes*. Buenos Aires, Colección Arte y Memoria Audiovisual, 2000, p. 82.

européia de massas para a Argentina. Durante as últimas décadas do século XIX, quando a imigração se acentuou no país, o governo precisou arrendar diferentes lugares para albergar os imigrantes em sua chegada, até que encontrassem um lugar definitivo para sua moradia. Dadas as más condições em que se encontravam a maioria dos hotéis [ou albergues] de imigrantes, iniciou-se, entre 1905-06 a construção de um novo Hotel, localizado na *dársena norte*, entre *Retiro* e *Puerto Madero*. Esta obra fazia parte da política de “portas-abertas”⁵⁵⁸ para os imigrantes, desenvolvida pela Argentina desde meados do século XIX. Conforme Insausti⁵⁵⁹, podemos dizer que o prédio do ex-Hotel de Imigrantes e o complexo ao seu redor foram construídos com a intenção de chamar a atenção de quem ali chegasse, tanto pela sua monumentalidade, quanto pelos serviços e cuidados oferecidos pela antiga *Dirección General de Inmigración*.

Quando o Hotel já não prestava mais seus serviços aos imigrantes e seu complexo passou a ser de responsabilidade da DNM/Ministério do Interior, este órgão do governo determinou, em 1985, a criação do *Museo, Archivo y Biblioteca de la Inmigración*, com sede em uma das salas da DNM, uma vez que esta possuía um setor de suas instalações desocupado, o que o permitia fazê-lo sem gastos do erário público⁵⁶⁰. Conforme a mencionada Resolução, o Ministério do Interior argentino – neste momento conduzido pelo Sr. Antonio A. Troccoli – mostrava que existiam motivos e antecedentes suficientes para conceituar o projeto em questão “como un justo reconocimiento a los inmigrantes que forjaron nuestra identidad como Nación”. Esta afirmação, tomada como justificativa para a criação do museu neste momento, nos remete a duas constatações: primeiramente, o reconhecimento do papel e da importância dos imigrantes na construção da nação argentina; e, em seguida, que um dos pilares da construção das nações é a possibilidade de forjar-se uma

⁵⁵⁸ Especialmente a partir de 1876, com a sanção da lei de imigração e colonização, o governo argentino passou a oferecer benefícios aos imigrantes que adentravam ao país, como o alojamento gratuito no Hotel de Imigrantes por vários dias, bilhete gratuito de trem para dirigirem-se até seu destino final e o uso das possibilidades oferecidas pela “Oficina de Colocaciones” que funcionava no mesmo Hotel de Imigrantes (a partir de sua inauguração em 1911). Para Devoto (2009), contudo, estes não parecem ser instrumentos que incentivassem a imigração, uma vez que a maioria dos imigrantes não se utilizava destes serviços. Conforme o autor, as políticas públicas que mais influenciaram a imigração se davam especialmente através da propaganda e de passagens subsidiadas. Maior influência tiveram, também, as políticas dos anos setenta e oitenta do século XIX, quando um comissário central de colonização havia sido designado na Europa para alentar a respeito da imigração para a Argentina (DEVOTO, 2009, p. 79-80).

⁵⁵⁹ INSAUSTI, Magdalena. “Hotel de Inmigrantes: un proyecto colosal para la gran Argentina”. *Todo es historia*, Buenos Aires, 2000, n. 398, p. 6-31.

⁵⁶⁰ Conforme MINISTERIO DEL INTERIOR. República Argentina. Resolución N° 879/85.

identidade única⁵⁶¹, na qual, a partir da mencionada Resolução, somos levados a entender que os imigrantes ainda não tinham conquistado um lugar de destaque na formação da nação Argentina. Da mesma forma, precisamos considerar que, embora esta Resolução proponha uma valorização da imigração por parte do governo, esta se refere especialmente à grande imigração de massas para o país, deixando de lado muitos outros imigrantes.

Paralelo ao projeto de criação do museu, a DNM/Ministério do Interior também desenvolveu, neste período, uma série de atividades voltadas ao tema imigratório, algumas realizadas em parceria com outros órgãos do governo argentino. Este foi o caso da primeira mostra fotográfica realizada para a DNM em 1987 e intitulada “Los Inmigrantes”, produzida pelo Departamento Técnico do *Archivo General de la Nación* a partir de documentos desta instituição e exposta no bairro *Recoleta* em comemoração ao Dia do Imigrante⁵⁶². Em 1989, a exposição fotográfica foi ampliada, dando origem, posteriormente, a exposições itinerantes. Também em 1989 iniciou-se o primeiro projeto referente à preservação dos arquivos da DNM, alojados no edifício do ex-Hotel. A recepção de alguns contingentes universitários inaugurou ainda a modalidade de visita guiada ao complexo da DNM e no mesmo ano, teve início um Programa de “Difusión Histórico Documental del Acto Migratorio: Investigación Sociocultural y Divulgación” através do “Audiovisual Documental Histórico Testimonial”, programa que teve por finalidade divulgar, através do filme “Los Antiguos Hoteles de Inmigrantes” (versão original: 33 min.) a história destes hotéis, acompanhado por conferências⁵⁶³.

Estas atividades relacionadas ao tema imigratório e ao patrimônio que guarda a DNM, bem como a justificativa para a criação do *Museo, Archivo y Biblioteca de la Inmigración*, explicitam aquilo que neste trabalho entendemos como um discurso oficial do governo argentino de sensibilização para a importância da imigração no país e para a criação do museu. Tais atividades se ampliaram nos anos noventa, podendo ser compreendidas dentro de um contexto maior, no qual as sociedades contemporâneas têm experimentado uma supervalorização do passado e da

⁵⁶¹ ANDERSON, Benedict. *Comunidades imaginadas*. Reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2008, p. 12.

⁵⁶² O dia do Imigrante na Argentina é comemorado em 04 de setembro.

⁵⁶³ Conforme Folheto: *Migraciones. Más de una década de difusión histórico documental*. Realização de Jorge Luis Farjat. *Dirección Nacional de Migraciones*, 2010.

memória⁵⁶⁴, bem como de um crescente renascimento étnico que perpassou a Argentina nos anos 1980⁵⁶⁵. São “novos ares” que, embora não tenham possibilitado a criação do museu ainda naquele período⁵⁶⁶, desencadearam a transformação do prédio do ex-Hotel de Imigrantes em Patrimônio Histórico Nacional⁵⁶⁷, em 1990, e permitiram a organização de uma “exposición permanente para investigadores y público en general”⁵⁶⁸. Esta exposição teve por objetivo a preservação e restauração das peças guardadas pela DNM que se encontravam dispersas em depósitos e em outras dependências da repartição, além de servir como base para o futuro *Museo, Archivo y Biblioteca de la Inmigración*. Segundo Swidersky e Farjat⁵⁶⁹, o conjunto de peças, somado aos documentos, constituíam os únicos objetos materiais que ainda perduravam de épocas passadas em poder do Estado.

Como consequência destas medidas, o *Museo, Archivo y Biblioteca de la Inmigración* foi finalmente inaugurado nas dependências da DNM em 1992, com mostras representativas de todos os hotéis de imigrantes que funcionaram em Buenos Aires desde a segunda metade do século XIX⁵⁷⁰. A documentação e bibliografia consultada nos mostram, ainda, que o museu montado no domínio da DNM funcionava somente como uma sala de exibição de objetos⁵⁷¹, o que nos permite inferir que o mesmo apresentava dificuldades em cumprir com os objetivos expostos na Resolução do ano de 1985, onde a justificativa para a criação do *Museo, archivo e biblioteca de la inmigración* encontrava-se basicamente na necessidade de “um reconhecimento aos imigrantes que forjaram a identidade argentina”.

⁵⁶⁴ CANDAU, Joël. *Memoria e identidad*. Buenos Aires: Del Sol, 2008.

⁵⁶⁵ DEVOTO, Fernando J. “Del crisol de razas al pluralismo: treinta años de historiografía sobre las migraciones europeas a la Argentina”. In _____. *Movimientos migratorios: historiografía y problemas*, Buenos Aires: CEAL, 1992, p. 22.

⁵⁶⁶ Em 1985, as obras de um Museu, arquivo e biblioteca da imigração somente se deram por inauguradas a partir de uma placa fixada em frente ao prédio do ex-hotel de imigrantes, porém sem concretização. “Apenas algunas memorias administrativas, junto a otras de la época del Hotel de la Rotonda, pudieron ser resguardadas. Por otro lado, los antiguos libros de ultramar, con registros posteriores a 1882, se encontraban depositados sin medidas de preservación en el archivo del organismo” (SWIDERSKI; FARJAT, 1999, p. 181).

⁵⁶⁷ Através do Decreto Nº 2402/90, expedido pela *PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. República Argentina. Secretaría de Cultura. [Comisión Nacional de Museos y de Monumentos y Lugares Históricos]*.

⁵⁶⁸ SWIDERSKI, Graciela; FARJAT, Jorge Luis. *Los antiguos hoteles de inmigrantes*. Buenos Aires, Colección Arte y Memoria Audiovisual, 2000, p. 110.

⁵⁶⁹ Ibidem.

⁵⁷⁰ SWIDERSKY; FARJAT, 1999., op. cit., p. 181.

⁵⁷¹ Conforme SWIDERSKY; FARJAT, 2000, op. cit., p. 110; e Folheto: *Migraciones. Más de una década de difusión histórico documental*. Realização de Jorge Luis Farjat. *Dirección Nacional de Migraciones*, 2010.

É neste sentido que, em 1997, uma nova Resolução discorreu sobre a necessidade de se ampliar o que foi alcançado com a Resolução de 1985, incluindo além de um museu, biblioteca e arquivo da imigração, “la promoción de diferentes manifestaciones culturales, investigaciones, acciones educativas y recreativas, así como el desarrollo de actividades que permitan generar los recursos necesarios para la autosustentación del proyecto”⁵⁷². Assim, a Resolução determinou a criação do *Programa Complejo Museo del Inmigrante* com dependência funcional da DNM. É importante destacar que somente neste momento o edifício do ex-Hotel de Imigrantes estava sendo destinado, em sua totalidade, como sede do museu. Este, até então, havia funcionado nas dependências da DNM, mas não no prédio declarado Monumento Histórico Nacional. A respeito desta Resolução de 1997, verificamos que a mesma corroborou o discurso contido na Resolução de 1985, de valorização dos imigrantes que formaram a identidade do país e de preservação do seu patrimônio. Mais do que isso, ela atualiza os propósitos do primeiro ensaio de criação de um museu da imigração, dando ênfase aos aportes culturais dos diferentes grupos que imigraram para a Argentina.

Por outro lado, gostaríamos de atentar para o que dizem os objetivos do *Programa Complejo Museo del Inmigrante*, propostos em anexo ao documento. São eles: 1. Desenvolver um roteiro e os recursos museográficos correspondentes que permitissem a compreensão, por parte do público, da importância da imigração na conformação da Nação Argentina, destacando-se os princípios que fundamentaram a política de portas abertas sustentada pelo Estado. 2. Pesquisar e difundir os temas vinculados à imigração na Argentina. 3. Conceder serviços de orientação cultural ao imigrante. 4. Valorizar a importância histórica, cultural, política, social e econômica dos edifícios que conformam o conjunto *Hotel de Inmigrantes*. 5. Gerar os recursos necessários para a auto-sustentação do museu⁵⁷³. A partir destes objetivos, podemos observar um outro interesse do Ministério do Interior/DNM na criação do museu, para além do discurso tomado como oficial, pois já o primeiro objetivo deste *Programa* evidencia claramente o que o organismo esperava com este empreendimento: dar destaque ao tema da “política de portas abertas”, logo, do

⁵⁷² MINISTERIO DEL INTERIOR. República Argentina. Resolución N° 2132/1997.

⁵⁷³ Conforme MINISTERIO DEL INTERIOR. República Argentina. Resolución N° 2132/1997.

Estado argentino que sustentou a grande imigração, do final do século XIX e início do XX, para a Argentina.

Assim, mais do que reconhecer a importância da imigração na formação da identidade argentina e de preservar o seu patrimônio, a DNM/Ministério do Interior parece ter criado o *Programa Complejo Museo del Inmigrante* com o interesse de “dar a ler” a história da imigração neste país a partir da atuação do Estado Nacional. Os demais objetivos arrolados na Resolução de 1997, do mesmo modo, denotam um empenho pela valorização da história da imigração no país, mas não sem destacar o valor do “conjunto *Hotel de Inmigrantes*”. A partir destas evidências, podemos conjecturar que a criação de um museu da imigração trazia em seu bojo um interesse ou um discurso maior, que era o de dar visibilidade ao conjunto arquitetônico construído pelo Estado Argentino no início do século XX, hoje sede da *Dirección Nacional de Migraciones*. Neste sentido, a história da imigração construída pelo novo museu da DNM atenderia ainda aos propósitos de uma noção de patrimônio em que os bens culturais são utilizados pelos governos para garantirem a identificação com uma memória nacional⁵⁷⁴.

Para além das razões ou interesses que levaram a DNM a criar um museu dedicado à imigração na Argentina, cabe-nos questionar também: qual seria a relação entre a valorização da imigração e o contexto histórico-político quando da criação do museu? Como a historiografia daquele período vinha tratando o tema da imigração para a Argentina?

Argentina, anos 1980: a ascensão do tema migratório

A década de 1980 é reconhecida pelos estudiosos da imigração na Argentina como de amplo interesse e renovação do tema. Estas manifestações podem ser inseridas no contexto mundial de preservação e busca de reconhecimento das diferentes identidades culturais⁵⁷⁵, demanda que também pode ser relacionada com o processo de re-democratização política argentina e com seus desdobramentos. Após dois longos períodos de ditadura militar, intercalado por três anos de fracassado governo

⁵⁷⁴ VASCONCELLOS, Camilo de Mello. *Imagens da revolução mexicana*. O Museu Nacional de História do México (1910-1982). Programa de Pós-Graduação em História Social da Universidade de São Paulo. Série Teses. São Paulo: Alameda, 2007.

⁵⁷⁵ WIEVIORKA, Michel. As diferenças Culturais e o Futuro da Democracia. In: _____. *Em que mundo viveremos?* São Paulo: Perspectiva, 2006.

peronista, “todo um pequeno fragmento de sociedad”, em 1983, começava a se reorganizar sobre a base de solidariedades amplas – sob a forma de cooperativas, associações de fomento ou “ligas de amas de casa” – para reclamar e buscar uma solução para os seus problemas à margem das autoridades⁵⁷⁶.

Durante a transição democrática, uma renovação historiográfica também foi sentida, junto de uma mudança geracional nas Universidades e no CONICET⁵⁷⁷. Depois de décadas de desinteresse, os estudos sobre as migrações para a Argentina adquiriram uma notável expansão desde a virada da década de 1970/1980, onde o impacto dos novos enfoques nas historiografias Latino-americanas, ainda que lento e desigual,

“fue probablemente estimulado por la revalorización del pluralismo político y cultural que las transiciones democráticas trajeron consigo tras las largas dictaduras uniformizadoras, y también (por lo menos para los tres países del extremo sur) por una caída de la tensión ideológica que había condicionado tan pesadamente la producción historiográfica en el pasado. También lo fue por una avalancha de iniciativas y de financiamientos que precedentes de los países de origen de los migrantes han estimulado ciertamente las investigaciones sobre el argumento”⁵⁷⁸.

Assim, o renovado interesse pelos estudos migratórios possibilitou o surgimento de uma rede internacional de intercâmbios em torno a revistas, jornadas e projetos⁵⁷⁹. Conforme uma de nossas entrevistadas, María Inés Rodríguez⁵⁸⁰, já no ano de 1981 e de 1983 foram convocadas, junto a *Comisión Nacional sobre Estudios de la Inmigración* que pertencia a Secretaria de Cultura, duas grandes jornadas sobre o tema, com participantes de todo o mundo. Segundo ela, foi neste momento que também se conformou um grupo que se encontrava no IDES (*Instituto de Desarrollo Económico y Social*), reunindo diversos pesquisadores, além daqueles que haviam trabalhado nos projetos de fontes sobre a imigração, muitos ainda do período de Germani [como Moreno, Luis Alberto Romero e Halperín], “gente que había quedado

⁵⁷⁶ ROMERO, Luis Alberto. *Breve Historia Contemporánea de Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 1994, p. 326.

⁵⁷⁷ DEVOTO, Fernando; OTERO, Hernán. “Veinte años después. Una lectura sobre el crisol de razas, el pluralismo cultural y la historia nacional en la historiografía argentina”. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 2002, año 17, n. 50, p. 181-227.

⁵⁷⁸ DEVOTO, Fernando. “En torno a la historiografía reciente sobre las migraciones españolas e italianas a Latinoamérica”. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 8, n. 25, 1993, p. 456-457.

⁵⁷⁹ DEVOTO, 1992, op. cit.

⁵⁸⁰ María Inés Rodríguez é diretora do Museo Roca, localizado na cidade de Buenos Aires, e uma das fundadoras do *Centro de Estudios sobre Inmigración*, fundado em 1985. Por sua experiência tanto na área de estudos migratórios quanto na de gestão e conhecimentos museológicos, Rodríguez foi contatada para relatar a respeito da criação do *Museo Hotel del Inmigrantes*, concedendo-nos gentilmente a entrevista que por ora nos utilizamos.

desarticulada en el 1966, no se había logrado rearmar en el 1973 y tenían todavía algunos inquietudes, y esto se conformó en un grupo que se llamaba GEICEA”.

Igualmente para Alicia Bernasconi⁵⁸¹, durante os anos 1980 houve todo um renascer dos estudos migratórios, no qual o CEMLA (*Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos*) “en colaboración con un grupo de estudios migratorios del Museo Roca y con otro que se desarrolla en el IDES” atuaram como um dos principais pilares “por hacer reuniones académicas, por empezar la publicación de la revista”, oferecendo um espaço que serviu tanto como demonstração quanto como estímulo para a produção⁵⁸².

Parece ser em meio a este processo de crescente interesse pelo tema da imigração de massas para a Argentina, de surgimento de uma rede internacional de jornadas e revistas e de ampla renovação historiográfica no campo migratório que um projeto de criação de um museu de imigração foi, aos poucos, se consolidando. María Inés Rodríguez recorda que desde os primeiros anos da década de 1980, junto à *Comisión Nacional sobre Estudios de la Inmigración* em que ela trabalhava, já circulava um projeto para a criação de um museu do imigrante. Entretanto, por ser uma obra muito grandiosa, o projeto de criação deste museu não funcionou. Depois veio o governo radical, a partir de 1983, momento em que Rodríguez relata terem recomeçado as tratativas para o desenvolvimento do projeto do museu, desta vez com o apoio de algumas *colectividades*, entre elas a dos missionários scalabrinianos, parecendo haver um interesse pela recuperação de tradições e do patrimônio da imigração. Além disso, outros fatores como o econômico também teriam contribuído igualmente para um “renascimento étnico” em meio à sociedade argentina. Conforme Bernasconi, com a crise de 1989 apareceu um grande interesse de descendentes italianos em conseguir a sua cidadania européia e o CEMLA, por oferecer os serviços de consulta na base de dados sobre as datas e locais de chegada dos imigrantes, auxiliou nesta busca⁵⁸³.

⁵⁸¹ Secretária e pesquisadora do CEMLA há mais de vinte anos, Alicia Bernasconi foi contatada para expor a respeito do envolvimento do CEMLA com o *Museo Hotel del Inmigrantes* e sobre a criação do mesmo museu, concedendo-nos gentilmente a entrevista que utilizaremos em nosso trabalho.

⁵⁸² Conforme a entrevistada, a criação do CEMLA em 1985 e de sua revista *Estudios Migratorios Latinoamericanos* – fruto de uma iniciativa da Congregação Scalabriniana, instituição que já dispunha de outros centros de estudo de excelência, em Nova York, Roma, Paris – gerou, por sua vez, um espaço para a discussão já em andamento, oferecendo novas possibilidades para a articulação do campo e para sua expansão e internacionalização.

⁵⁸³ Segundo a entrevistada, “el CEMLA [...] se dedica a la asistencia a los inmigrantes en el mundo entero”, tendo recebido subsídio da Fundação Agnelli, da Itália, para começar uma lista dos imigrantes italianos que

Com relação à historiografia da imigração, autores como Devoto⁵⁸⁴, Marquiegui⁵⁸⁵ e Devoto e Otero⁵⁸⁶ assinalam a ocorrência de uma renovação no campo desde o começo da década de 1980, cujos estudos sobre o impacto imigratório e as formas de inserção dos imigrantes em meio à sociedade argentina foram os temas que predominaram nas pesquisas. Deste modo, nos parece fundamental abordar aqui o debate sobre a existência de um “crisol de raças” ou de um “pluralismo cultural” no país, para entendermos como o processo imigratório vinha sendo tratado pela historiografia quando o museu da DNM ainda estava sendo gestado.

Desde os anos 1960, imperava no meio acadêmico argentino uma percepção otimista da imigração, fruto da tese defendida por Gino Germani. Para este autor, o processo de chegada à modernidade na Argentina havia sido exitoso graças à existência de uma sociedade integrada, derivada da mobilidade social que havia acompanhado, então, o último centenário de sua evolução. Logo, para explicar a chegada da modernidade no país, Germani encontrava um herói: o imigrante europeu⁵⁸⁷. Tais idéias, por sua vez, reproduziam uma percepção mais antiga da imigração, exemplificada pelo modelo do “crisol de raças”, que percebia o processo como uma “argentinização” dos imigrantes pelo país receptor, formando uma sociedade integrada⁵⁸⁸. Germani se utilizou deste modelo, porém compreendendo que devido à debilidade da sociedade receptora argentina, era impossível pensar o processo com base no conceito de “assimilação”, sendo mais pertinente trabalhar com a idéia de “fusão” entre os distintos elementos. Para Devoto⁵⁸⁹ a afirmação da fusão era uma mediação necessária porque possibilitava dar ao imigrante europeu a função principal de agente da modernização argentina, onde este, ainda que não

foram para a Argentina. Porém, foi a partir de um empresário em particular que surgiu essa idéia de uma base de dados onde as pessoas pudessem buscar a chegada de seus avós, por exemplo, base que em princípio estava concebida para o uso da sociologia histórica e para recuperar informações que as estatísticas publicadas não tinham.

⁵⁸⁴ 1993, op. cit.

⁵⁸⁵ MARQUIEGUI, Dedier N. Del crisol de razas al pluralismo cultural: el debate historiográfico como herramienta orientadora de las estrategias para la enseñanza de la historia. *Clío y asociados. La Historia Enseñada*, n. 4, 1997, p. 37-54.

⁵⁸⁶ 2003, op. cit.

⁵⁸⁷ DEVOTO, 1992, op. cit.

⁵⁸⁸ DEVOTO, Fernando. *Historia de la inmigración en la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana, 2009, p. 320.

⁵⁸⁹ 1992, op. cit, p. 13.

fosse nórdico, vinha desempenhar o papel que lhe havia assinalado o pensamento alberdiano⁵⁹⁰.

Segundo Devoto⁵⁹¹ e Marquiegui⁵⁹², boa parte da literatura posterior se desenvolveu aprofundando as hipóteses sugeridas por Germani e apoiando a existência do “crisol de raças” na argentina. Aos poucos, entretanto, a partir dos anos 1980, começou a surgir uma nova interpretação historiográfica acerca do processo imigratório que contestava o seu êxito e o seu papel transformador da sociedade argentina. Esta contestação, segundo Devoto⁵⁹³ era oriunda da corrente do “pluralismo cultural”, então emergente nos Estados Unidos, e contribuía para relativizar o modelo do “crisol de raças” e a imagem idílica do imigrante. Entre as pesquisas renovadas realizadas a respeito do tipo das relações que se estabeleceram entre os imigrantes e a sociedade receptora argentina, Sam Baily foi o estudioso que contribuiu mais ativamente para promover uma renovação das interpretações acerca do papel da imigração no caso argentino, uma vez que seus trabalhos constataram altos níveis de endogamia na área urbana de Buenos Aires, relativizando a tese da fusão rápida entre imigrantes e a sociedade receptora⁵⁹⁴.

Devoto e Otero⁵⁹⁵ destacam que entre os adeptos do “pluralismo cultural” parecia existir a idéia de que a homogeneidade não tinha somente benefícios, pois quanto mais heterogêneas, mais ricas são as sociedades, uma vez que possuem a diversidade e contemplam as perspectivas das minorias. A discussão neste momento, portanto, questionava sobre o que se entendia por sociedade acrisolada e o que se entendia por sociedade plural: a sociedade acrisolada seria a argentinização dos filhos de imigrantes segundo o clássico conceito de assimilação ou, ao contrário, a construção de um novo tipo social misto como sugerira Germani? Já a sociedade plural implicava um conflito aberto entre diferentes grupos étnicos ou

⁵⁹⁰ Alberdi, um dos principais intelectuais argentinos do século XIX, difundiu a idéia de que para governar a Argentina e torná-la um país de progresso era necessário povoá-la. Entretanto, para Alberdi, a imigração da qual a Argentina necessitava era aquela composta predominantemente por europeus nórdicos, o tipo físico ideal, capaz de desenvolver a nova nação. Nas décadas seguintes, o presidente Sarmiento se encarregou de abraçar as propostas de Alberdi, promovendo políticas para a imigração europeia ao país, ainda que não tenha sido possível fazê-la apenas com os imigrantes do tipo sugerido por Alberdi.

⁵⁹¹ 1992, op. cit.

⁵⁹² Op. cit.

⁵⁹³ 1992, op. cit.

⁵⁹⁴ Ibidem.

⁵⁹⁵ 2003, op. cit.

simplesmente a coexistência de diferentes grupos não se enfrentando necessariamente?⁵⁹⁶.

Também Poutignat e Streiff-Fenart⁵⁹⁷, ao discorrerem sobre a sociedade americana, lembraram que o modelo da “assimilação” perdeu força diante do modelo do “pluralismo cultural”, nos anos 1970, valorizando uma imagem da sociedade como um composto de grupos que preservam sua própria identidade cultural. Aos poucos, “os ideólogos do pluralismo étnico acentuaram a importância dos diferentes grupos étnicos na definição das identidades sociais e o valor que a pertença étnica representa para os indivíduos”⁵⁹⁸. Aplicando este conhecimento em nosso estudo sobre a imigração argentina, esta influência do “pluralismo cultural” ajudaria a explicar o discurso expressado pelo governo argentino (Ministério do Interior e DNM) quando da criação do museu da imigração, pautado pela valorização dos imigrantes que formaram a identidade argentina e de promoção das suas diferentes manifestações culturais⁵⁹⁹.

No mesmo sentido, Navarrete⁶⁰⁰ alertou para o fato de que após a crise dos regimes integradores⁶⁰¹ nas últimas décadas do século XX, a maioria dos países latino-americanos tem transitado em direção à constituição de regimes multiculturais. Segundo o autor, “este novo paradigma para as relações interétnicas parte da premissa de que as diferenças culturais e étnicas entre os grupos que constituem as nações são realidades essenciais e inquestionáveis e que os sistemas políticos devem refleti-las e preservá-las”⁶⁰². Por se tratar de uma instituição dependente de um organismo do governo – e em especial por pertencer ao órgão que determina sobre os diferentes imigrantes que adentram ao país –, o museu da imigração, mais do que qualquer outro, precisaria refletir este paradigma plural e multicultural, de

⁵⁹⁶ Ibidem, p. 193, tradução nossa.

⁵⁹⁷ POUTIGNAT, Philippe; STREIFF-FENART, Jocelyne. *Teorias da Etnicidade*. São Paulo: Unesp, 1998.

⁵⁹⁸ Ibidem, p. 73.

⁵⁹⁹ Respectivamente expressados nas Resoluções que promulgaram, em 1985, a criação do *Museo, archivo y biblioteca de la inmigración* e, em 1997, a instituição do *Programa Complejo Museo del Inmigrante*.

⁶⁰⁰ NAVARRETE, Federico. A invenção da etnicidade nos estados-nações americanos nos séculos XIX e XX. In: HEINZ, Flávio M.; HARRES, Marluza Marques (orgs.). *A história e seus territórios*: Conferências do XXIV Simpósio Nacional de História da ANPUH. São Leopoldo: Oikos, 2008, p. 89-114.

⁶⁰¹ Conforme o autor, os governos integradores do século XX [como foi o Peronismo para a Argentina] construíram novas definições de identidade nacional, que permitiram a invenção e a formação de novas maiorias nacionais. Estas identidades se amparavam em ideologias que glorificavam a mestiçagem ou a integração nacional, incorporando elementos estratégicos das identidades étnicas dos grupos subalternos, como é o caso do gauchismo na Argentina. Assim, grupos anteriormente discriminados puderam ser incorporados às maiorias nacionais e se considerando parte delas (NAVARRETE, 2008, p. 109).

⁶⁰² Ibidem, p. 111.

valorização dos diferentes grupos que formaram [e continuam formando] a identidade argentina.

Conforme Devoto e Otero⁶⁰³, a reinterpretação pluralista tem sido paralela a um processo análogo da sociedade, de revalorização dos aportes culturais dos distintos grupos que conformam a Argentina, presente tanto nos imigrantes limítrofes, como nos povos indígenas e nos descendentes europeus. As causas deste fenômeno são variadas e complexas e se vinculam tanto com modificações institucionais (no que se refere, por exemplo, ao reconhecimento progressivo dos povos indígenas por parte do Estado), como com a crise econômica que afeta o país (no caso da re-etnização dos imigrantes europeus e seus descendentes). Independente de suas causas, “esa consciencia plural creciente por parte de la sociedad civil (tanto en Argentina como en otros países de inmigración) testimonia que la reinterpretación pluralista del pasado no es una cuestión circunscripta a debates específicos de un campo de investigadores, sino una preocupación que excede largamente al mundo académico”⁶⁰⁴.

Vale destacar que, para os mesmos autores, a análise dos traços culturais pluralistas da sociedade argentina deve estar acompanhada de uma atitude reflexiva, atenta a evitar a compreensão deste *ethos* cultural como algo alcançado desde o princípio dos tempos. Conforme nos ensinaram Candau⁶⁰⁵ e Hall⁶⁰⁶, as identidades não podem ser nunca conservadas em sua totalidade, posto que são multiplamente construídas através de discursos. Logo, uma única definição de identidade não seria capaz de abranger a pluralidade de grupos que compõem a sociedade argentina, nem de abarcar as várias formas de relações que se estabeleceram entre os imigrantes e a sociedade receptora.

De toda a discussão em torno ao processo imigratório, Devoto e Otero⁶⁰⁷ compreendem que em nenhuma sociedade existe um pleno crisol nem um pleno pluralismo, mas que se trata de uma questão de níveis e que estes se definem, em geral, em termos comparativos. Como bem alertou Marquiegui⁶⁰⁸, é preciso ter clareza da existência de diferentes padrões de integração por parte dos imigrantes,

⁶⁰³ 2003, op. cit.

⁶⁰⁴ Ibidem, p. 216.

⁶⁰⁵ Op. cit.

⁶⁰⁶ HALL, Stuart. Quem precisa da identidade? In: SILVA, Tomaz Tadeu da (org.). *Identidade e diferença. A perspectiva dos Estudos Culturais*. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 103-133.

⁶⁰⁷ 2003, op. cit.

⁶⁰⁸ Op. cit.

sendo este o problema de se estabelecer modelos gerais de interpretação. Contudo, ainda se está longe de esgotar o vasto campo de estudos aberto pelo desafio do pluralismo frente ao *ethos* integracionista e homogeneizador que forma parte do consenso com que os argentinos têm construído sua imagem do passado⁶⁰⁹.

A construção da história da imigração pelo *Museo del Inmigrante* – ou À guisa de conclusão

Tomando por base o debate historiográfico produzido nos anos oitenta a respeito das formas de inserção dos imigrantes em meio à sociedade receptora argentina, seria este o momento de perguntarmos como esta discussão perpassou a organização do *Museo del Inmigrante* da DNM. Os seus organizadores teriam optado por representar a imigração como plural ou homogênea? Em outras palavras, como a imigração é construída pelo museu da DNM?

Como vimos no primeiro momento do texto, ficou evidenciado um discurso oficial do governo argentino para a criação de um museu da imigração, para a valorização dos imigrantes que formaram a Argentina e para a preservação de seu patrimônio material. Contudo, a Resolução de 1997 do Ministério do Interior/DNM mostrou-nos um outro interesse deste organismo com a criação do museu, qual seja, o de destacar o papel e a importância do Estado Argentino na promoção da imigração para o país. Ao ser instituído no prédio do antigo Hotel de Inmigrantes, declarado Monumento Histórico Nacional, o museu daria visibilidade ao conjunto arquitetônico construído pelo governo no início do século XX, hoje sede da *Dirección Nacional de Migraciones*.

Assim, novos discursos aparecem em torno à preservação do patrimônio da imigração e da criação do *Museo del Inmigrante*. Na visão de nossas entrevistadas, o museu atenderia aos interesses da DNM e de seus organizadores. Conforme Bernasconi, desde a sua inauguração em 2001, o museu e a exposição foram elaborados por Jorge Ochoa de Eguileor a partir de um critério particular seu, que era o de fazer um museu do Hotel de Imigrantes e não um museu sobre a imigração na Argentina. Ao restringi-lo desta maneira, a entrevistada compreende que o organizador do museu acabou por representar somente a imigração ultramarina,

⁶⁰⁹ Devoto; Otero, 2003, op. cit, p. 215, tradução nossa.

excluindo, entre outras, a imigração limítrofe. No mesmo sentido, Rodríguez caracteriza como “autoritária” a forma com que este diretor conduziu a exposição do museu, denotando um problema com a percepção da imigração limítrofe ou latino-americana na atualidade.

Como vemos, as diferentes representações sobre a imigração na Argentina configuram diferentes discursos sobre a maneira de constituir-se um museu dedicado à imigração no país. A forma como o *Museo del Inmigrante* constrói a história da imigração na Argentina, no relato das entrevistadas, é diferente daquela proposta nas Resoluções ministeriais de criação do museu, havendo a ausência de parte dos imigrantes que também adentraram ao país. Conforme nos mostrou Chartier⁶¹⁰, trabalhar com o conceito de representação nos permite observar, justamente, as configurações através das quais a realidade é contraditoriamente construída pelos diferentes grupos.

No intuito de compreendermos um pouco mais sobre o pano de fundo da crítica feita pelas entrevistadas ao formato da exposição, encontramos em Jelin⁶¹¹ que durante a década de 1990, ocorreram manifestações explícitas de preconceitos raciais e de rechaço aos “novos imigrantes” por parte de funcionários do Estado e de agentes sociais diversos. Os meios de comunicação também atuaram nesta direção, havendo várias conjunturas específicas em que as visões xenófobas se expressaram com toda a sua força. Em meio a uma conjuntura de profunda crise econômica e política, os imigrantes de países limítrofes foram convertidos em “bodes” expiatórios, dos males do país: eram especialmente os causadores do desemprego, mas também de doenças como a cólera e de uma extensa “onda de delitos” pelo país⁶¹².

Parece ser paralelo a esta forma de percepção da imigração limítrofe ou dos “novos imigrantes”, que Rodríguez afirmou existir um certo imaginário em seu país de que esta imigração seria “diferente”, em comparação com a grande imigração ultramarina de massas do final do século XIX e início do XX. Para esta depoente, a questão da imigração é sempre vista pelo viés de um passado nostálgico e mítico, onde todos prosperaram. Assim, a imigração ultramarina (européia) seria percebida pela

⁶¹⁰ Op. cit., p. 23.

⁶¹¹ JELIN, Elisabeth. Migraciones y derechos: instituciones y prácticas sociales en la construcción de la igualdad y la diferencia. In: JELIN, Elisabeth; GRIMSON, Alejandro. *Migraciones regionales hacia la Argentina: diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2006, p. 47-68.

⁶¹² Ibidem, p. 59-60.

sociedade argentina como “melhor” que a imigração latino-americana. Sobre este aspecto, Candau⁶¹³ recorda que no contexto patrimonial contemporâneo, o ardor memorialista pode rechaçar a representação feita da identidade atual para projetar no passado a imagem da identidade que se gostaria de ter. Logo, em uma Argentina plural, marcada por diversas (i)migrações, entre elas, a limítrofe mais contemporânea, a imagem da identidade que se prefere ter pode ser ainda aquela do passado mítico, marcada predominantemente pela imigração européia.

Conforme as entrevistadas, o *Museo del Inmigrante* priorizou a imigração ultramarina européia na sua exposição, ainda que houvesse uma proposta mais abrangente contida na documentação oficial. Ao excluir o papel da imigração limítrofe, entre outras, o museu acabou por contribuir com uma imagem idílica da imigração, onde os imigrantes europeus são compreendidos como os heróis da modernização no país, fenômeno que reproduz a versão germaniana da existência de um “crisol de raças” na Argentina. Como bem destacaram Devoto e Otero⁶¹⁴, ainda que esta compreensão homogênea da imigração estivesse sendo confrontada por uma concepção plural da sociedade argentina desde a década de 1980, a imagem do “crisol de raças” tinha raízes muito fortes no imaginário argentino, sendo difícil de ser superada.

Também por estar alojado no prédio do ex-Hotel de Imigrantes, o museu acaba por rememorar também os feitos do Estado Nacional, aquele que construiu o Hotel de Imigrantes e promoveu a imigração. Em nosso ver, ainda que o modelo do “crisol de raças” compreenda o imigrante europeu como o principal agente da modernização argentina, ele permite inferir, ao mesmo tempo, que os imigrantes só alcançaram êxito graças à sua integração com a nova sociedade – à sua “fusão”, no dizer de Germani⁶¹⁵. Isto quer dizer, por sua vez, que no modelo do “crisol de raças” o Estado Nacional argentino também assumiu um papel fundamental no processo de imigração para o país, pelas várias políticas migratórias que sustentou. Podemos chegar à mesma conclusão se tomarmos por base aquela interpretação mais antiga do processo, enquanto uma “argentinização” dos imigrantes⁶¹⁶, empreendimento pelo qual o papel do Estado também pode ser facilmente vislumbrado.

⁶¹³ Op. cit., p. 15.

⁶¹⁴ 2003, op. cit.

⁶¹⁵ DEVOTO, 1993, op. cit.

⁶¹⁶ DEVOTO, 2009, op. cit., p. 320.

Assim, seja pela representação de uma imigração idílica no museu, seja pelo discurso de destaque ao Estado enquanto promotor da imigração, entendemos que o museu criado na sede da DNM reproduz o “mito” da existência de um “crisol de raças” na Argentina. Neste movimento, o museu não apenas concede importância às políticas migratórias sustentadas pelo Estado argentino na virada do século XIX-XX – um de seus objetivos expresso na Resolução de 1997 –, como garante visibilidade ao Ministério do Interior/DNM: organismo que aparece neste trabalho como aquele que instituiu o museu conservou seu patrimônio e, no passado, subsidiou a imigração⁶¹⁷.

Com relação ainda à forma pela qual a imigração limítrofe vem sendo percebida pela sociedade argentina, não podemos deixar de questionar se este fator não teria contribuído para a criação de um museu que valorizasse a grande imigração européia de massas. Para uma inferência mais consistente a respeito de como o *Museo del Inmigrante* constrói a história da imigração na Argentina, resta-nos elaborar uma análise mais aprofundada da própria exposição museológica apresentada nesta instituição, entre os anos de 2001 e 2009.

RESUMEN: El texto analiza la construcción del museo dedicado a la inmigración en la Argentina por la DNM/Ministerio del Interior y las razones para la creación de esta institución. En este emprendimiento, diferentes discursos son producidos, llevándonos a conjeturar que la creación de *Museo del Inmigrante* configurase menos como soporte de valorización de los diferentes grupos y de su patrimonio que como forma de conceder visibilidad política al organismo que lo creó, además de destacar el papel del Estado en la promoción de la grande inmigración de masas para la Argentina.

Palabras-clave: museo, inmigración, Dirección Nacional de Migraciones (AR), “crisol de razas”.

⁶¹⁷ Contudo, é importante destacarmos que, como esclarecemos na primeira parte deste texto, a Resolução do Ministério do Interior de 1985 não parecia comprometer-se com uma valorização de todos os grupos que migraram para a Argentina, mas apenas daqueles que formaram a identidade argentina como Nação. Deste modo, a Resolução estaria se referindo especialmente à grande imigração de massas para o país – momento em que a Nação foi construída –, o que, por sua vez, tira a responsabilidade do museu em representar os imigrantes situados fora deste contexto. Da mesma forma, a Resolução de 1997 – que cria o *Programa Complejo Museo del Inmigrante* – tampouco menciona sobre um reconhecimento às migrações mais recentes, mas apenas propõe que o *Programa* promovesse as manifestações culturais daqueles grupos de imigrantes. Mesmo que a imigração limítrofe sempre tenha estado presente na Argentina, esta somou apenas 8,6% do total de estrangeiros no país em 1914 [Cf. CEVA, Mariela. La migración limítrofe hacia la Argentina en la larga duración. In: JELIN, Elisabeth; GRIMSON, Alejandro. *Migraciones regionales hacia la Argentina: diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2006, p. 20], fator que nos permite considerá-la como um fenômeno de menor expressão dentro do movimento migratório ultramarino para a Argentina.

CONSTRUCCIÓN DEL PROYECTO DE ESTADO NACIONAL EN CHILE y CIUDADANÍA. PRIMERA MITAD DEL SIGLO XIX: el (proto) diagnóstico como fenómeno de poder

Marcelo Javier Neira Navarro⁶¹⁸

mneira@ulagos.cl

Programa de Estudios Sociales
Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile

“El gobierno no puede ser indiferente a tamaños males y no teniendo medios para remediarlos inmediata y directamente por sí mismo, me ha ordenado su excelencia, el Vicepresidente me dirija a la Suprema Corte en los terminos que lo hago, para darle oficialmente estas noticias...para que cumplimiento con la parte 10ª del artículo 96 de la constitución, se contraiga a examinar las cusas del mal a aplicar el remedio, dando con la brevedad posible cuenta al Gobierno...”⁶¹⁹.

I INTRODUCCIÓN

En todo momento los grupos dominantes requieren controlar el resto de la sociedad. A su modo, la elite post independencia elaboró una serie de mecanismos que

⁶¹⁸ Marcelo Javier Neira Navarro, Profesor de Historia, Magister en Historia, Académico de la Carrera de Pedagogía media con mención en Historia y Geografía, Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile. Fundador del Proyecto Estudios Sociales y del Portal homónimo www.estudiossociales.cl; participa del Proyecto Internacional del Conocimiento, www.internacionaldelconocimiento.org; Línea de investigación en Historia Social. El presente trabajo corresponde a parte de una agenda de investigación contenida en el Proyecto interno N° 462010, “Estado nacional en Chile. Primera Mitad del siglo XIX”, Vicerrectoría de Investigación y Postgrado, Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile.

⁶¹⁹ Diego Portales, Oficio a la Corte Suprema, en Raúl Silva Castro, Ideas y confesiones de Portales, Editorial del Pacífico, Santiago, 1954, pág. 110. El ministro hace referencia al Artículo 96 de la Constitución política de la República de Chile, promulgada en 8 de agosto de 1828, que dice “Son atribuciones de la Corte Suprema”, apartado 10, “Ejercer la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica sobre todos los tribunales y juzgados de la Nación” (en Constituciones, Apéndice al BOLETIN DE LAS LEYES y de las ordenes y decretos del gobierno de Chile, Imprenta y librería del Mercurio, Santiago, 1846, págs. 470 a 488).

tienden a asegurar la preeminencia y el efectivo control de la población. Estos mecanismos no actúan por sí mismos. Requiere de un instrumento que proporcione información de la realidad.

Durante la primera mitad del siglo XIX, existió en Chile cierto esfuerzo por entender los problemas sociales. A este se puede llamar diagnóstico o mejor, “proto diagnóstico”.

Actualmente un diagnóstico se lo entiende como el estudio de algo, con el objeto de mejorarlo, de controlarlo o cambiarlo o simplemente de hacer un “balance”. Un diagnóstico social vendría a ser una apreciación de una persona o de un grupo respecto de la sociedad o de una parte de ella, en función de una anomalía real o ficticia. La opinión subsecuente, puede tener varios efectos ya sea individual, grupal, comunitariamente o en relación a la sociedad toda. A Lo menos se trataría de:

Una opinión oficial básicamente induce y socializa una valoración de algo;
En relación a la anterior, individuos, grupos o la sociedad, hace (n) o deja (n) de hacer algo y,

Frecuentemente esta valoración se objetiva en medidas o decisiones políticas de una elite y estas decisiones teóricamente mejoran la realidad sobre la que intervienen y, Por último, la valoración también justifica el cambio o legitima la decisión política. De allí también que una opinión de este tipo frecuentemente tienda a convertirse en un instrumento de la práctica política.

Actualmente todo diagnóstico posee una metodología, digamos, un determinado proceder para recoger los datos de la realidad y procura convertirlos en información útil para justificar la toma de decisiones ulterior. Pero aquél de la primera mitad del siglo XIX, no posee método. Es pura opinión. En tal calidad, pueden ser consideradas “proto diagnóstico”.

Entonces, el “proto diagnóstico” puede ser la serie de lugares comunes, la serie de opiniones sociales sobre las que la elite dominante tuvo consenso. Fue un instrumento simbólico, retórico y de poder.

Desde el punto de vista teórico, durante la primera mitad del siglo XIX, el Estado nacional en Chile fue solo un proyecto⁶²⁰. Su articulación como fenómeno histórico se fue desarrollando en un verdadero proceso que abarcó c.1810-1860. Y sus características se pueden abordar desde una historiografía social, considerando tres niveles de análisis: una realidad social, una práctica política y unos aspectos ideológicos.

⁶²⁰ Pinto J., La formación del Estado y la nación, y el pueblo mapuche. De la inclusión a la exclusión, Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos, Santiago, 2003, passim.

El análisis de las “prácticas políticas” pretende dar cuenta de las realizaciones y toma de decisiones por medio de las cuales se llevan adelante los proyectos políticos y sociales. Los agentes políticos actúan, objetivando aspectos ideológicos y teniendo en cuenta información de la realidad. Así, por medio de este verdadero proceso de objetivación, se generan y desarrollan estrategias y tácticas de poder, usando y desarrollando tecnologías para el control de la población.

Desde el punto de vista de la literatura especializada, casi no existen aportes historiográficos directos al tema. Solo es posible encontrar apreciaciones aisladas que, eso sí, reconocen la existencia del fenómeno, aunque no lo desarrollan.

De acuerdo a Simon Collier, el diagnóstico tiene relación con las medidas represivas que en Chile fueron una realidad por lo menos hasta antes de la coyuntura de 1861⁶²¹. Esta represión que reconoce Collier, tiene como contexto, las acciones de los nuevos políticos chilenos que tendieron a objetivar el manejo social en una serie de instituciones y sobre todo, en unas prácticas políticas con la única meta de asumir el poder. Incluso, al “utillaje” legal-institucional construido a partir de la independencia, se une la represión puramente política⁶²². Para Collier, este diagnóstico poseyó una especificidad, expresada en cuanto el gobierno, normalmente, “...se felicitaba a si mismo debido a la estabilidad creciente de Chile, y lo hizo concretamente en un tono invariablemente digno y sobrio, debido en gran parte a la poderosa influencia de Andrés Bello...”⁶²³. Estas opiniones fueron típicas, por ejemplo, a nivel de apertura a las discusiones de las Cámaras Legislativas o en el caso de las Memorias Anuales del Presidente, en donde, pese a que se

⁶²¹ Collier, S., “Gobierno y sociedad en Chile durante la República Conservadora”, 1830-1865 (pág. 115-126), en Boletín del Instituto de Historia y América “Dr. E. Revignani”, tercera Serie, núm. 1, 1er. semestre de 1989, específicamente, pág. 119.

⁶²² Neira Navarro, M., Delito femenino en Santiago de Chile. Primera mitad del siglo XIX (p. 119-338), Revista Mapocho, Dirección Nacional de Bibliotecas, Archivos y Museos, N 51; También en PORTAL MEMORIA CHILENA, www.memoriachilena.cl, http://200.72.159.9/mchilena01/temas/documento_detalle.asp?id=MC0042335.

⁶²³ Collier, S., Chile: la construcción de una república. 1830-1865, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago, 2008, pág. 198.

reconocen frecuentes dificultades, siempre se mantuvo abiertas las esperanzas y se constató un indesmentible progreso del país⁶²⁴.

Coincidente con Collier, De Ramón reconoce que en Chile a partir de 1810 se imponen ciertas conductas mediante la represión; y de acuerdo al mismo, la elite “no tuvo otra alternativa” por temor⁶²⁵. Este peligro que siempre sienten las elites se puede explicar por la falta de compromiso de la masa respecto de las normas

⁶²⁴ La mención que Collier otorga a Bello, se debe a que junto a la gran amplitud de actividades políticas y administrativas, Bello escribió esos discursos. Las fuentes relacionadas preferentemente son los Discursos del Presidente a las cámaras legislativas. Para la primera mitad del siglo XIX, se disponen de los siguientes: 1832, 1833, 1835, 1836, 1837, 1839, 1840, 1841 (Véase, Documentos parlamentarios. Discursos de apertura en las sesiones del Congreso i Memorias ministeriales correspondiente a la administración Prieto (1831- 1841), Tomo I, Imprenta Del Ferrocarril, Santiago, 1853); para el del año 1834 (Discursos de apertura en las sesiones del Congreso. Memorias Ministeriales correspondientes a la Administración Prieto (1831-1841), Tomo I, Imprenta del Ferrocarril, Santiago, 1838); y los del año 1845, 1847, 1849, 1850 y 1852 (http://es.wikisource.org/wiki/Discurso_del_Presidente_de_la_Rep%C3%BAblica_en_1845, Febrero de 2011; Discurso del Presidente de la República en 1847, 1849, 1850 y 1852. Portal WIKISOURCE, <http://es.wikisource.org/wiki/Categor%C3%ADa:Discursos>. Aunque no existe evidencia concreta, es posible que Collier se refiera a estos discursos que precisamente escribió Andrés Bello. Los discursos lógicamente abarcan una amplia gama de temas. A modo de ejemplo, en el caso del correspondiente al año 1832, comprende los siguientes temas: “tranquilidad interior”, “relaciones de paz y amistad de los distintos Estados a nivel latinoamericano y con el resto del mundo”, “tranquilidad interior”, “tratados de comercio”, “relación con los indígenas”, “salud pública”, “policía”, “educación”, “aspectos relacionados a la Iglesia y religión”, asuntos referidos a la “cartera de guerra y marina”, “cuerpos cívicos”, “ejército”, “cartera de hacienda”, “control administrativo”, “cobro de impuestos”, “deuda externa”, “reforma constitucional” y “Reforma legal”.

⁶²⁵ De Ramón, A., Santiago de Chile, Editorial Sudamericana, Santiago, 2000, pág. 106. Sin embargo, como ya he demostrado en otro trabajo, la delincuencia urbana observada en Santiago durante los años 1830-1840, no tuvo relevancia. Es de marca menor, cotidiana (Neira Navarro, M., Delito femenino..., Op. Cit.).

impuestas, también debido a la resistencia que por ello mismo despertaban, pero sobre todo, como reconoce el propio De ramón, debido al “miedo histórico” de las clases acomodadas⁶²⁶. Y como un ejemplo, el mismo De Ramón señala una serie de casos: el de Luis Muñoz de Guzmán y Montero de Espinoza (Gobernador del Reino de Chile, 1802-1808), que en 1802 promulgó un bando destinado a regular en Santiago “la paz, orden y tranquilidad pública” e inició la persecución a los ociosos, vagos y mal entretenidos, procurando hacer desaparecer los 743 ranchos donde vivían estos pobres, ya que sus viviendas eran, “...unas feas chozas que desgracian el prospecto público y desacreditan la decencia con que debe ser vista la Capital de un Reyno”⁶²⁷; De Ramón igualmente deja enunciado otros casos de diagnósticos como las opiniones de Manuel de Salas en 1827, de José Miguel de la Barra en 1845 o de Vicuña Mackenna a fines del siglo XIX⁶²⁸.

El “proto diagnóstico”, entonces, fue un fenómeno que existió y que poseyó por lo menos dos distintas aunque complementarias acepciones:

Como señaló Collier, el diagnóstico poseyó una especificidad como parte de una práctica de la alta política de gobierno. En este caso, estas opiniones existieron como un simple instrumento para legitimar las acciones de gobierno. Por otro lado, como estableció De Ramón, también existieron valoraciones sociales por medio de las cuales se insistió en condiciones de creciente deterioro e inseguridad social. De hecho, si bien debía existir un “orden” social, en las autoridades dominó la certeza que siempre habían fuerzas dispuestas a subvertirlo. La sociedad por lo tanto era insegura. Esta percepción se dio al interior de un contexto en donde “en el otro” siempre se reconocía un peligro. Incluso, se podría decir, dominó una “alteridad del miedo”. El mismo De Ramón habla de un “miedo histórico” cultivado por la clase poseedora⁶²⁹.

⁶²⁶ De Ramón, Id., p. 109; también José Luis Romero, Los sectores populares urbanos como sujetos históricos, en *Proposiciones*, N° 19, Sur Ediciones, Santiago, 1990, págs. 268-278.

⁶²⁷ Id.

⁶²⁸ Id. Quizá el primer diagnóstico realizado en forma sistemática y plenamente consciente, hay sido el trabajo de Benjamín Vicuña Mackenna, *La Transformación de Santiago*, 1872. En este sentido también es interesante considerar del mismo Vicuña mackenna, “A un año en la Intendencia de Santiago”, 1873. De Ramón, además apunta dos publicaciones: una de Recaredo S. Tornero, *llamada, Santiago (1872) y otra de Pedro Subercaseaux, Memorias*.

⁶²⁹ Según de Ramón, “El miedo a los antiguos levantamientos indígenas. Relegados ahora al recuerdo y a la frontera de Arauco, se reproducía cada noche y cada día, considerando la existencia de esta especie de mundo subterráneo que se había introducido en la ciudad y formado sus arrabales, el que numéricamente era mayoría dentro de la población que habitaba Santiago (...) Esto explica la ‘fobia’ del gobernador Amat y permite comprender las medidas que este mismo temor inspiraba. No obstante, y a pesar de esto, no existía hasta el siglo XVIII en la ciudad de Santiago una policía permanente, salvo la guardia del comercio establecida en el año

En atención a lo anterior, desde el punto de vista metodológico el trabajo identifica el “proto diagnóstico” como una práctica de la “alta política”; pero sobre todo, pretende estudiar un ámbito en donde los argumentos también logran otros alcances más variados y prácticos. Subsecuentemente, se recurre a fuentes que corresponden, en general, a reglamentos; pero también a notas y cartas de contemporáneos. Si bien éstas pueden resultar dispersas, muestran que es posible encontrar el “proto diagnóstico” en un amplio repertorio de documentos, instancias y repositorios.

A partir de las anteriores, entonces, el artículo pretende analizar la configuración de un curioso fenómeno social que consiste precisamente en la generación de opiniones de la sociedad que emergen con el objeto de fundamentar la toma de decisiones de los gobernantes.

El desarrollo del trabajo aunque hace referencia a los discursos presidenciales realizados durante de la primera mitad del siglo XIX, fundamentalmente explora fuentes a nivel de la práctica política. Se trata de datos e información que permiten enriquecer el “proto diagnóstico” como un objeto de estudio desde la Historia social.

Con todo, el “proto diagnóstico”, en tanto instrumento de poder, se articuló a partir del discurso fundante del gobierno, sobre todo del Presidente de la República y se extendió a toda la elite de “ciudadanos” por medio de un consenso en las ideas y fue un registro positivo, alentador. Pero el mismo también se va extendiendo a otras esferas sociales, principalmente a una práctica política en que ya no hay ciudadanos, sino simples gobernados, sobre los cuales se ejerce el poder, principalmente bajo la forma policial. Por eso el “proto diagnóstico” se vuelve un registro esencialmente negativo, aunque legitimador de la misma práctica política.

II DESARROLLO

Discurso desde la alta política

Las referencias que la literatura especializada ha realizado queda remitida a reconocer la existencia del fenómeno y además, como resultado de una práctica de los más importantes políticos. Las opiniones a las que hace referencia Collier corresponde principalmente al balance de la marcha del país que realizaba el primero de junio de cada año el Presidente de la República de Chile, en lo que se

1615, destinada a proteger a las tiendas de los mercaderes de los frecuentes robos y asaltos nocturnos” (Armando de Ramón, Santiago de Chile, Op. Cit., pág. 107).

llamó la “apertura a las cámaras legislativas”⁶³⁰. En un breve discurso, el Presidente evaluaba las tareas políticas realizadas el año anterior. Y este ejercicio contuvo una ventaja enorme, en tanto, allí se ponderaban las realizaciones en los más distintos ámbitos sociales⁶³¹. Así, el 1º de junio de 1832 el Presidente Prieto frente a todo el Congreso en pleno señaló,

*“Al reunirme con vosotros para la apertura del período legislativo que va a terminar el primer año de mi administración, me es grato tener que felicitaros por la permanencia de la tranquilidad interior, i por las señales manifiestas de consolidación que presenta nuestro sistema político”*⁶³².

Fue un balance de hechos de coyuntura. Fue una opinión del estado de la marcha política, de las medidas tomadas por el gobierno. Ciertas o no, estas opiniones hicieron igualmente referencia a la realidad social y en último término, concurrían a legitimar las prácticas políticas del gobierno:

*“A la tranquilidad eterna i doméstica de que gozamos, [continuó el mismo Presidente Prieto] ha contribuido no poco la estincion de la horda de bandidos...”*⁶³³.

⁶³⁰ Para la primera mitad del siglo XIX, existen editados 3 volúmenes de acuerdo al siguiente detalle: a.- Vol. 1: Discursos de apertura en las sesiones del Congreso. Memorias Ministeriales correspondientes a la Administración Prieto (1831-1841), Tomo I, Imprenta del Ferrocarril, Santiago, 1838; b.- Vol. 2: Discursos de apertura en las sesiones del Congreso, Memorias Ministeriales correspondientes al Primer Quinquenio de la Administración Bulnes, (1842-1846), Tomo II, Imprenta del Ferrocarril, Santiago, 1838 y, c.- Vol. 3. Discursos de apertura en las sesiones del congreso correspondientes al segundo quinquenio de la Administración Bulnes (1847-1851), Tomo III, Imprenta del Ferrocarril, Santiago, 1838. Cada uno de estos volúmenes contiene información secuencial, con algunas excepciones.

⁶³¹ Las “sesiones de los cuerpos legislativos” corresponden al “período legislativo” que toca practicar en el año, una instancia deliberativa y decisoria en materia de proyectos políticos para la presente temporada. Por lo tanto, el discurso del Presidente constituyó una especie de marco, dentro del cual aparecían reseñados los problemas y temas más importantes de la sociedad del momento.

⁶³² DISCURSO DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA A LAS CAMARAS LEJISLATIVAS EN LA APERTURA DEL CONGRESO NACIONAL DE 1832, Documentos parlamentarios. Discursos de apertura en las sesiones del Congreso i Memorias ministeriales correspondiente a la administración Prieto (1831- 1841), Tomo I, Imprenta Del Ferrocarril, Santiago, 1853.

⁶³³ Id.

Al reunir lo más selecto de la clase política, de los ciudadanos, el discurso del presidente invariablemente propinó opiniones positivas. Las cuentas siempre fueron “alegres”:

“Los buenos efectos de las providencias tomadas el año pasado para mejorar la policía de la capital, la disminución en el número de los delitos atroces, la fácil aprehensión de los reos, alentados antes por la casi segura esperanza de la impunidad, i la reforma visible que se observa en los hábitos de la última clase, nos animan a nuevos esfuerzos para dar a este necesario apoyo de la seguridad i el orden, la extensión i vigor dé que todavía carece”⁶³⁴.

Lo importante de este discurso es que al tiempo que reconoce problemas, presenta finalmente una actitud de esperanza y propone un sentimiento tranquilizador, reconociendo la buena gestión de la elite de gobierno.

Igualmente es importante destacar el hecho que éstas fueron ideas más o menos compartidas por toda la elite. Por eso a fines de la década de 1830, Portales, llegó a señalar que,

“El Gobierno no puede ser indiferente a tamaños males...para que cumpliendo con la parte 10ª del artículo 96 de la constitución, se contraiga a examinar las causas del mal a aplicar el remedio...”⁶³⁵; “...es preciso...--señaló también-- empeñarse en prevenir y no en reparar los males...”⁶³⁶; “...el secreto de gobernar bien --dijo en otra oportunidad-- está sólo en saber distinguir al bueno del malo, para premiar al uno y dar garrote al otro”⁶³⁷.

A este tipo de argumentos se le puede llamar “diagnóstico” o más exactamente “proto-diagnóstico”. Si bien pudo haber existido durante la colonia, la elite post independencia lo reinventó y utilizó eficiente y eficazmente, desde luego, con el objetivo de apropiarse y practicar el poder.

2. El proto diagnóstico desde otras fuentes

Además de lo anterior, en la época también se pueden encontrar diagnósticos de distinta naturaleza, principalmente generalizantes, en tanto abordan aspectos globales de la sociedad. Pero, sobre todo, se pueden encontrar diagnósticos relacionados a la inseguridad social y por tanto a lo policial.

⁶³⁴ Id.

⁶³⁵ Diego Portales, Nota a la Corte Suprema de Justicia, en Raúl Silva Castro (Comp.), Ideas y confesiones de Portales, Editorial del Pacífico, Santiago 1954, pág. 110.

⁶³⁶ Diego Portales, Carta a Antonio Garfías, 30 de noviembre de 1831, Id., pág. 21.

⁶³⁷ Diego Portales, Carta a Antonio Garfías, 14 de enero de 1832, Id., pág. 25.

Aspectos generales

En frecuente encontrar valoraciones que se realizan para y por aspectos de coyuntura.

Se pueden encontrar apreciaciones de la realidad social como aquella dejaba en el “Acta de constitución de la sociedad de amigos del país”. Manuel Blanco Encalada, el 1º de marzo de 1821 convoca a la asamblea de constitución y parte señalando,

“...el Estado de Chile, situado bajo la influencia de un clima dichoso, siendo fértil, abundante, rico, y en muchos respectos colmado de bienes naturales con que la Providencia le bendijo, poseído, en fin, por hombres dóciles, industriosos, dotados de ingenio claro y de felices disposiciones, no gozaban éstos, a pesar de tantas ventajas, de ninguno de los dones con que la naturaleza es convida y a que su destino les llama (...) al contrario, se están viendo con dolor los campos incultos, las minas abandonadas, los hombres ociosos, y consiguientemente, ellos y sus familias aburridos por la inacción y abrumados por la miseria: de cuyos principios se siguen casi de necesidad la relajación de las costumbres, el olvido de toda moral y el rompimiento de todos los lazos que constituyen a los hombres en sociedad, felices y contentos”⁶³⁸.

Desde luego, hubo opiniones referidas a la marcha de las instituciones. Uno de los primeros y más preciados cambios a nivel institucional post independencia se refirió al encierro penal. En 1823, Manuel de Salas, uno de los encargados del tema, dejó en buen ejemplo al señalar que,

“...el que entró allí [a la cárcel] sin serlo [delincuente] adquiere la imprudencia, y oye lecciones que lo corrompen y lo ponen en la carrera de delitos, y del patibulo. Cuando el numero exede a la capacidad del encierro, y la impocivilidad de aumentarlos compele a los jueses á preparar un vacío que admita nuevos havitantes de aquellas orrorosas manciones, lo hasen muchas veses, contando precipitamente sus causas y condenandolos ordinariamente, y sin arbitrio a castigos que no tienen proporcion ni logica con los delitos, y que por eso ni sirven a la vindicta publica, ni reparan el mal, ni contribuyen á la enmienda”⁶³⁹.

Por otro lado, aunque son más raras, hay valoraciones que apuntan a temas o problemas de más “largo aliento”, digamos, estructurales. En 1819, O’Higgins promulgó un bando por medio del cual formalizó una opinión de la sociedad. Según el Director Supremo:

“El Gobierno español, siguiendo las máximas de su inhumana política, conservó a los antiguos habitantes de la América bajo la dominacion degradante de Naturales.

⁶³⁸ Sociedad amigos del país, 1821, Op. Cit., Universidad de Chile, Escritos de don Manuel de Salas y documentos relativos a él y su familia, III Vols., Vol. II, Imprenta Cervantes, Santiago, 1910, pag. 445-447.

⁶³⁹ Manuel de Salas, Comisión de policía, Nota al Soberano congreso, Santiago, septiembre 16 de 1823, Ministerio de Justicia, Expedientes particulares, 1823-1839, vol. 1, sfs.

*Era esta una raza abyecta, que pagando un tributo anual, estaba privada de toda representacion politica, i de todo recurso para salir de su condicion servil (...) Por consecuencia de su igualdad con todo ciudadano, aunque en lo que no se exprese en este decreto deben tener parte en las pensiones de todos los individuos de la sociedad para el sosten i defensa de a madre Patria. Queda suprimido el empleo de protector general de naturales como innecesario (...)*⁶⁴⁰.

El principal componente de esta opinión fue el rechazo del “antiguo” sistema hispano y una extemporánea demanda por derechos ciudadanos de carácter político y económico.

Llama la atención que un tema de esta naturaleza haya sido abordado por medio de un bando. Este discurso “integrador” de O’Higgins en referencia al indígena, es pura retórica y resulta definitivamente impracticable, por varias razones, pero principalmente, porque durante la primera mitad del siglo XIX la sociedad se polariza y domina la idea de inseguridad social y los alarmantes niveles de criminalidad, que son hechos que las autoridades señalan en forma reiterada, siendo una cuestión que va mucho más allá del período de estudio.

Las anteriores opiniones son frecuente, pero los más abundantes diagnósticos tienen relación con la inseguridad social y por tanto, directamente con aspectos policiales.

Policía

El origen de los diagnósticos basado en la inseguridad tuvo su origen en la sociedad colonial. Específicamente en la Ley V de la Novísima Recopilación, que sostuvo la acción política durante todo el período colonial y toda la primera mitad del siglo XIX. La ley V sostuvo, por ejemplo, que,

*“Las repetidas experiencias del Gobierno han demostrado en todo tiempo, que no se puede asegurar la felicidad de los vasallos, sino se mantiene en todo vigor la autoridad de la Justicia, i en la debida observancia de las leyes i las providencias dirigidas a contener los espíritus inquietos, enemigos del sosiego público i defender a los dignos vasallos de sus malignos perjuicios. Este importante objeto ha merecido siempre la primera atención de los reyes, i obligó su justificación a promulgar sucesivamente repetidas leyes, preventivas de bullicios i conmociones populares”*⁶⁴¹.

⁶⁴⁰ Bando, 4 de marzo de 1819, O’Higgins en Colección de Las leyes y decretos del gobierno, Desde 1810 hasta 1823, Imprenta Chile, Santiago, 1846, pág. 178.

⁶⁴¹ LEY V, TOMO QUINTO, LIBRO 12, TÍTULO XI, Carlos IV, Novísima recopilacion de las leyes de España, dividida en XII libros, Imprenta en Madrid, 1805, págs. 339 a 341.

La idea de “orden público” se operacionalizó en un control social sobre el ámbito público y privado de los individuos. Por ejemplo, en prohibiciones de toda conmoción pública, desordenes o actividades como el juego; controló lugares, espacios e intersticios urbanos donde potencialmente se podrían realizar muchas de estas actividades transgresoras, principalmente en fondas, chinganas y teatros; en la ciudad de Santiago, puntualmente, en las inmediaciones del cerro Santa Lucía, en la rivera del río Mpocho, la plaza y en calles o espacios públicos en general.

Pero este control no solo se remitió al manejo de las transgresiones en lugares públicos. También procuró lograr un registro mucho más acabado de los individuos, ubicándolos, identificándolos en sus lugares de residencia, controlando también estados civiles, cambios de residencia, desplazamientos estacionales o verificando números de familias e integrantes, actividades económicas, actividades militares o milicianas, incluso evitando, regulando o estimulando actividades lúdicas según el caso, fiestas civiles o cívicas, por ejemplo la del 18 de septiembre, pero también otras de distinto orden, especialmente “religiosas” como carnavales. Y para cada una de ellas se definieron procedimientos, protocolos por medio de los cuales los agentes del poder y control actuaron decididamente⁶⁴².

Desde 1810 en adelante, la invocación a la inseguridad se vuelve frecuente. Juan Egaña, uno de los más importantes políticos, ve que en la ciudad de Santiago, *“...los crímenes se aumentan en una progresión espantosa, y la nación corre a su ruina moral...”*⁶⁴³.

En un reglamento de la policía de Santiago de 1813 quedó señalado que,

*“La experiencia de todos los pueblos ha enseñado las ventajas que le resultan de tener una autoridad que vele sobre su tranquilidad interior i sobre el buen orden, de que pende la salud pública”*⁶⁴⁴.

⁶⁴² Neira Navarro M., La ciudad de Santiago de Chile y las coordenadas de poder durante la primera mitad del siglo XIX, trabajo expuesto en el Simposio REPUBLICAS Y MONARQUIAS EN AMERICA LATINA: CHILE, MEXICO Y BRASIL, SIGLO XIX, en el Congreso Ciencias, tecnologías y culturas. Diálogo entre las disciplinas del conocimiento. Mirando al futuro de América Latina y el Caribe, realizado en la Universidad de Santiago de Chile entre el 29 de octubre y el 1 de noviembre de 2010 (Portal oficial www.internacionaldelconocimiento.org). También está agendado en el proyecto interno DIULA N° 46210, Universidad de Los Lagos.

⁶⁴³ Juan (?) de Egaña, Memorandum, 6 de abril de 1832, en Boletín de las leyes y de las Ordenes de decretos del gobierno, Op. Cit., Tomo II, p. 109.

⁶⁴⁴ Policías, Disposición fundamental sobre la materia dictada en 1813, en Leyes promulgadas en Chile, Desde 1810 hasta el 1° de junio de 1912, 3 vols., vol. I 1810-1854, Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona, Santiago, 1912, pág. 34 a 35; este articulado fue aprobado provisionalmente. La existencia de este documento, según se dejó expresamente señalado, sería hasta la elaboración de la Constitución. También en La Aurora de Chile, N° 7, jueves 26 de marzo de 1812, Artículos del 1° al 8°.

En el año 1817, uno de los innumerables bandos de la época, dejó consignado que,
*“La multiplicacion de robos y salteos llama toda la Atencion del Gobierno por la seguridad individual de los ciudadanos. Se observa con dolor que las penas comunes no bastan a contener este crimen precursor de otros delitos mas atroces. Por tanto se declara, que todo el que robe de quatro pesos para arriba sera pasado por las armas, y el ladron de menos cantidad sufrira doscientos azotes y seis años de trabajo en las obras publicas; el juicio será sumarísimo, y el escribano mayor de gobierno recibira una pronta información y las confesiones de los reos. Sin mas tramites pasara el proceso a la auditoria de guerra para que sean sentenciados militarmente por el Exmo. Sr. Capitan General y en gefe del exercito unido”*⁶⁴⁵.

El Reglamento de policía, que rigió el sistema en la ciudad de Santiago a partir de 1817, repite el texto exacto de un texto publicado 1813:

*“Le experiencia de todos los pueblos ha enseñado las ventajas, que les resultan de tener una autoridad que vele sobre la tranquilidad interior, y sobre el buen orden de que pende la salud publica”*⁶⁴⁶.

Causas

La embriaguez, la ociosidad, el juego y las diversiones públicas fueron las principales causas que autoridades contemporáneas reconocían.

En referencia al juego, los dirigentes fueron construyendo un verdadero entramado de prohibiciones que reprimieron hasta las más mínimas expresiones del pueblo. En 1819 O’Higgins ya había declarado que,

*“Son ya repetidas las quejas que se me han dado sobre el desórden con que se permite a los juegos de envite en varias casas particulares, i aun en los cafes públicos. En las primeras se pierden crecidas sumas de dinero, de que resulta la ruina de varias familias; i en los segundos se atraviesan tambien cantidades desproporcionadas a las facultades de los concurrentes”*⁶⁴⁷.

La principal razón es la conducta de la masa:

“El reparable i escandaloso abuso, que contra las buenas costumbres i educacion se observa en la jente del populacho, no solo en las noches, sino tambien en el día...se

⁶⁴⁵ Bando de 9 de julio de 1817, Oficio del Exmo. Sr. General en Gefe Don José de San Martín, Semanario de policía, N° 2, Miércoles 10 de septiembre de 1817, Primer año, pág. 2.

⁶⁴⁶ Reglamento de policía, Semanario de policía, N° 1, miércoles 3 de septiembre de 1817, Primer año, pág. 1 a 4. Véase nota N° 26.

⁶⁴⁷ O’Higgins, Bando, Santiago, mayo 7 de 1819, en Colección de Las leyes y decretos del gobierno, Desde 1810 hasta 1823, Imprenta Chile, Santiago, 1846, pág. 183.

*celará por el teniente i alcaldes de barrio; i el que fuere aprehendido en el acto será conducido a esta Cárcel pública, para destinarlo al presidio...i si reincidiere se le duplicará este castigo...*⁶⁴⁸.

En el año 1819, el Reglamento de Policía de la ciudad de Santiago interpeló especialmente la indisciplina social:

*“Siendo los hombres viciosos y corrompidos la peste de todo pueblo, y acarreando su permanencia los mayores desórdenes y perjuicios á la sociedad, procurarán los inspectores la expulsion, y exterminio de los de esta clase que hubiere en su distrito. A este fin cuidarán de perseguir y desterrar los hombres vagos y mal entretenidos, los publicamente amancebados, y los que no tienen otra ocupacion de que la del juego”*⁶⁴⁹.

El diagnóstico otorgó especial atención a la identificación de dos problemas que en la época parecieron definitivamente determinantes:

*“...robos y horrorosos asesinatos [que] desgraciadamente se ha experimentado siempre en esta capital, [y que] tienen su origen en el ocio y en la embriaguez que no han podido desterrarse, ni con las formas que les estan señaladas en la legislacion, ni con las precauciones tomadas hasta aqui...”*⁶⁵⁰.

El “pueblo” no era disciplinado; y este hecho fue explicado por medio del hacinamiento urbano y en mayor medida, por la creciente inmigración campo-ciudad. El análisis realizado por las autoridades llegó a la convicción que un exceso de población disminuía las posibilidades de trabajo y con ellas, la ociosidad se convertía en “la madre de los vicios”. Un decreto sobre el Hospicio de caridad, el 8 de marzo de 1822, dejó señalado que,

⁶⁴⁸ Salvador de la Cavareda, Ley de “Policía y aseo de las calles”, en Boletín de Leyes i decretos de gobierno, 1819-1820, Op. Cit., p. 325; de la Cavareda, en ese entonces, ejercía como Regidor del Cabildo y Juez de Policía urbana.

⁶⁴⁹ Art. 9º, Reglamento que deben observar los Inspectores y Alcaldes de barrio para la mejor administración de justicia, Decreto de septiembre 4 de 1819, O’Higgins–Echeverría, Imprenta de Gobierno, Santiago, 1819.

⁶⁵⁰ Diego Portales, Decreto, Ministerio del Interior, Santiago, 8 de junio de 1830, Archivo de Municipalidad, 1830-1831, Vol. 102, fs. 32; véase también en Portales y Ovalle, Decreto del Ramo de carnes muertas, Santiago, junio 8 de 1830, en Boletín de las leyes y de las Ordenes y decretos del gobierno, Tomo Segundo, Op. Cit., Libro Quinto, Boletín Nº 1, p. 10. Este tipo de diagnóstico, pareciera generalizarse para el resto de ciudades latinoamericanas. En la ciudad de Buenos Aires, en su momento fue del tipo “...que está comprometida la tranquilidad y el orden público en la escandalosa multitud de robos y asesinatos que a todas horas y diariamente se cometen en esta ciudad...” (Citado en Francisco L. Romy, El comisario Sáenz, Ridavia y la organización de la policía uruguaya, en *Boletín del Instituto de Historia argentina Dr. Emilio Revignani*, Buenos Aires, 1956, Año I, T.I, 2da. Serie, págs. 212-231).

"Para conciliar el momento de la industria con la ocupacion de los brazos, i alivio de las familias i personas menesterosas, que con ocasion de las diversas emigraciones recargan la capital o causan la miseria pública..."⁶⁵¹.

Pero en 1856 una circular para policías señaló que las principales razones del los delitos radicaban en la embriaguez y ociosidad,

"Sobrados notorios son los males que la embriaguez i ociosidad dimana i tambien es evidente que ambos vicios se adquieren casi siempre alrededor o en el centro de esas casas de diversiones públicas denominadas chinganas, canchas de bolas, etc., que si bien son por desgracia toleradas por disposiciones vijentes, preciso es con todo cohartar en lo posible sus efectos i no consentir que se excedan de aquello que terminantemente se les permite"⁶⁵².

Junto a la embriaguez y ociosidad, el juego también una actividad que produjo los mayores desórdenes:

"Que por el hecho de no perseguirse i castigarse con la igualdad que debieran, los juegos de azar que tanto dañan a moral i tranquilidad pública, van tomando éstos proporciones colosales que importa sobremanera reprimir, i estirpar de raiz si posible fuere (...) que este vicio se ha jeneralizado en algunos pueblos de la República, siendo del todo ineficaces las providencias gubernativas..."⁶⁵³.

Más allá de las causas de la inseguridad social, entre los cuales destacan los delitos como la embriaguez, la ociosidad, el juego y las diversiones públicas, también se identificó el irregular funcionamiento del sistema policial:

"Convencido de la necesidad que hay de tomar varias providencias para la policía y aseo de las calles, y observando que las prohibiciones que en repetidas veces se han hecho de los abusos que se han notado en este ramo, no han tenido efecto por la falta de zelo en velar sobre su cumplimiento, he dispuesto se guarden y cumplan

⁶⁵¹ Boletín de Leyes i decretos de gobierno, 1821-1822, Op. Cit., págs. 228 a 229.

⁶⁵² Circular a los subdelegados de la 5ª. hasta la 23ª., El intendente de la Provincia i Gobernador del departamento de Santiago, 23 de enero de 1856, en Boletín de las Ordenanzas i disposiciones vijentes de policía, dictadas para el servicio local de a Ciudad de Santiago, desde el año 1830 hasta el 1º de enero de 1860, Imprenta Chilena, Santiago, 1860, pág. 95 a 96.

⁶⁵³ Sobre jugadores de suerte i azar. El intendente de la Provincia i Gobernador del Departamento de Santiago, octubre 3 de 1856, en Boletín de las ordenanzas i disposiciones vijentes de policía, dictadas para el servicio local de la ciudad de Santiago, desde el año 1830 hasta el 1º de enero de 1860, Imprenta Chilena, Santiago, 1860, págs. 105 a 107. El artículo 3º, dejó señalado que "Siempre que entre los gariteros, aunque sea en casa que no tengan este esclusivo objeto, o entre los jugadores aparecieren empleados civiles o militares, se dará cuenta al gobierno con testimonio del sumario, sin perjuicio de la causa e imposicion de las penas legales, para librar las providencias convenientes a fin de hacer efectiva su destitucion, con arreglo a los dispuesto en el Núm. 3 de la lei 5ª. tit. 23, lib. 12, de la nov. recop.". El sub. me pertenece para resaltar la cita a la Ley V, fuente del orden público.

*los puntos que contiene el presente bando, en el qual impongo penas moderadas á los contraventores...*⁶⁵⁴.

En un reglamento de la policía de Valdivia del año 1829, una alejada provincia al sur Santiago, la percepción del relajo policial, básicamente fue la misma,

*“Estando experimentado que de poco han servido los bandos publicados hasta ahora por falta de vijilan su cumplimiento, las autoridades y jueces cuidarán del de este reglamento rondando con frecuencia los puntos de su cargo, conforme á las disposiciones metódicas que dictáren en esta parte los gobernadores...”*⁶⁵⁵.

Pero en la medida que se avanza hacia la mitad del siglo XIX el poder y el control extienden, el manejo de la información se vuelve cada vez es más apremiante. Hacia 1835, el presidente Prieto señaló al Congreso que,

*“El Ministro del Interior os suministrará datos auténticos de la acelerada disminución en el número de delitos atroces que pocos años há se cometían en esta ciudad i sus cercanías; disminusión que no podreis ménos de mirar como una señal evidente de la mejora que se verifica alrededor de notas en la condición moral del pueblo...”*⁶⁵⁶.

El carácter cada vez más acabado del diagnóstico, se observa en la incorporación de datos, por lo menos, desde mediados de la década de 1840, según el mismo Joaquín Prieto:

*“El gobierno está persuadido de que la posesión de datos estadísticos exactos es la base de que deben partir todas las providencias administrativas; i en este concepto ha dado orden para que los Intendentes i Gobernadores recojan i remitan, con la diligencia y esmero posibles, los que estén a su alcance. Un censo jeneral de la población es sin duda el primer paso en este jénero de investigaciones...”*⁶⁵⁷.

Con lo que las apreciaciones o lugares comunes comienzan a ser dejados de lado.

III CONCLUSIONES

Se comprueba que el “proto diagnóstico” fue un instrumento de poder que se articuló a partir del discurso del Presidente de la República, extendiéndose a toda la elite de “ciudadanos”. Efectivamente fue un registro positivo y alentador. Más allá de lo anterior también se puede encontrar en otras esferas sociales, por ejemplo, en

⁶⁵⁴ Bando de 5 de septiembre de 1817, Semanario de policía, N° 1, miércoles 3 de septiembre de 1817, Prime año, pág. 2.

⁶⁵⁵ Reglamento jeneral de policia, Sancionado por la asamblea provincial de Valdivia, en 9 de setiembre de 1829, para el rejimen interior de la provincia, Santiago de Chile, Imprenta Republicana, Año de 1829.

⁶⁵⁶ Joaquín Prieto, Discurso de Presidente de la República a las Cámaras lejislativas en la apertura del Congreso Nacional de 1835, pág. 23, Este tipo de fuente es valiosa en la medida que un discurso presidencial, debiera ser una apretada síntesis o un balance de la gestión realizada en el año que pasó.

⁶⁵⁷ Discurso del Presidente de la República a las Cámaras Legislativas en la apertura del Congreso Nacional, en 1844, pág. 54.

ámbitos que afectaban a los “no ciudadanos”. Y aquí se constituye en un registro esencialmente negativo.

Entre los aspectos que sobresalen del “proto diagnóstico”, es posible mencionar, su carácter central, pero también es posible distinguir un efecto periférico; en uno y otro el discurso es positivo y en el otro es negativo; en relación a ello, se puede observar un efecto integrador y subsecuentemente, un efecto segregador y generador de marginalidad; consecuentemente, en uno se encuentran los “ciudadanos” y en el otro los “no ciudadanos”; en el primer escenario están los remedios sociales y en el otro los males.

El centralismo que caracterizó al “proto diagnóstico”, se distingue porque se articuló a partir del discurso de los políticos más importantes en la época. Pero este centralismo deriva a una función “periférica”, adquiriendo la forma de crítica social esencialmente negativa que “obliga” a un control sobre los “no ciudadanos”.

Por otro lado, la idea de diagnóstico y la subsecuente inseguridad que de él se desprendió, fue una opinión de la coyuntura. Esta matriz digamos conceptual, paradójicamente construida de apreciaciones y lo que hoy llamamos “lugares comunes”. De cualquier modo, se constituyó en fundamento para la gestión política de la élite. Pero el resultado que se observa al final del periodo estudiado es que los “lugares comunes” comienzan a ser reemplazados por información y datos de la realidad.

El diagnóstico devino en alarma política. La inseguridad social fue una certeza se constituyó en el fundamento preciso para que las autoridades justificaran condiciones policiales, de vigilancia y castigo.

El diagnóstico, al tiempo que evalúa la realidad social, plantea igualmente una “terapéutica”. Y esto se explica, dado que la acción de los nuevos políticos chilenos tendió claramente a construir un “balizamiento” institucional, precario en la medida que no contaron con un sistema nuevo. Pero con el cual intentaron igualmente conducir a sus respectivos Estados nacionales emergentes. Los dirigentes se convirtieron en administradores. Se apropiaron del modelo heredado y continuaron con la objetivación del “manejo social”. Subsecuentemente, utilizaron, aunque también perfeccionaron toda una amplia gama de prácticas sociales punitivas.

Precisamente, en el contexto de prácticas políticas, el problema del control de la población se constituye en un problema prioritario. Desde aquí, se puede decir, por

ejemplo, que la población de Chile --como la del resto de las ex colonias-- si bien no siguió siendo explotada tal como lo venía haciendo la corona, comenzaron a ser gobernados de un modo disciplinario y, en adelante, aunque fueron declarados sujetos jurídicos, una amplia masa de la población fue administrados punitivamente, puesto que la elite prescribió aquello que debían hacer.

Este severo control social, resultó de la certeza que la sociedad debía ser corregida en su inclinación inherente al desorden y corrupción.

En consecuencia, el “proto diagnóstico” es un saber y una práctica al mismo tiempo destinada a conseguir un determinado orden social. Este fue logrado a través de la práctica política, pero sobre todo, en la objetivación de tácticas y estrategias represivas y que recursivamente permitió desarrollar y justificar el “proto diagnóstico”.

De este modo, después de la independencia se popularizó entre las autoridades una serie de ideas instrumentales que sirvieron para dar cuenta del estado de la sociedad. El diagnóstico es un espléndido ejemplo de una fraseología que se objetiva en todos lados en función de las ideas construidas y articuladas por la elite. En todo caso, estas frases, palabras muchas veces sueltas, aunque pueden llegar a tener sentido, cabalmente no constituyen, digamos, un discurso unitario, un corpus. Aunque no por ello la elite deja de repetirlas incesantemente, logrado efectividad desde el punto de vista de la acción política.

Resumen

El trabajo sostiene la existencia de un “diagnóstico” social en Chile durante la primera mitad del siglo XIX”, articulado a partir de un discurso fundante del gobierno. Fue un registro positivo, alentador. Pero este mismo, se va extendiendo a otras esferas sociales, principalmente a una práctica política ejercida sobre “no ciudadanos” o simples gobernados, constituyéndose en un registro negativo, esencialmente policial.

Palabras claves: diagnóstico, proto diagnóstico, práctica política, ciudadanos, no-ciudadanos, primera mitad del siglo XIX

Abstract

The work supports the existence of a social "diagnosis" in Chile during the first half of the 19th century", articulated from a speech fuse you of the government. It was a positive, encouraging record. But this one itself, it is spreading to other social spheres, principally to a political practice exercised on "not citizens" or simple governed, being constituted in a negative, essentially police record.

Key words: diagnosis, proto diagnosis, political practice, citizens, non-citizens, the first half of the 19th century.

Migración Transnacional: la Diáspora vasca en Argentina como agente de para-diplomacia

Maria Eugenia Cruset

INTRODUCCION

Desde hace relativamente poco los estudios sobre migración se han enriquecido con nuevos enfoques y marcos teóricos. La llamada “dimensión política” de las Diásporas y su accionar en el plano internacional como agentes de Para-diplomacia, más la introducción del análisis del fenómeno migratorio como de carácter transnacional, nos permiten ahondar el campo de nuestras investigaciones sacándolo del apretado marco del Estado-Nación.

A partir de esto analizaremos un caso concreto, el de la acción del Comité Pro-inmigración vasca en Argentina, que consiguió en la década del 40, que pudieran llegar sin la documentación necesaria numerosos vascos exiliados después de la Guerra Civil Española. Y esto con el solo aval de la Diáspora en el país.

Migración y transnacionalismo

Hasta hace poco el fenómeno migratorio no era estudiado en su aspecto global, esto es como un proceso. Esto sucedía porque se circunscribía el análisis a los marcos de los “Estado-Nación” en su papel de “Sociedades receptoras”, destacando conceptos como “asimilación efectiva” o “Integración nacional”.

En particular la antropología y la sociología, pero también en algún grado la historia, presuponían que la asimilación a la sociedad de acogida implicaba necesariamente una ruptura con la identidad de origen, al menos con lo que se refiere a lo político. Esto acentuado en contextos históricos donde las dificultades del traslado convertían en casi unidireccional su viaje.

Esta visión se ha tenido hasta bien entrada la década del 80 donde los estudios migratorios comenzaron a darle una mirada simultánea en origen y destino que permitió formular nuevas preguntas al fenómeno migratorio al incorporar las relaciones, vínculos y prácticas que se inscriben más allá del territorio nacional. Trabajos que exploran un análisis del fenómeno migratorio dando cuenta de las prácticas que los migrantes despliegan no sólo en los países de destino sino en cuanto a las relaciones (familiares, culturales, económicas, políticas, religiosas) que siguen manteniendo con el lugar de origen. Son estudios que entienden que existe una sinergia entre los grupos migrantes y los que han quedado en el lugar de origen con objetivos y agendas comunes.

Para tratar de entender globalmente estos fenómenos es que a partir de la década del 90 se ha introducido el transnacionalismo como marco teórico. A esto nosotros vamos a agregar otro concepto más que es el de Diáspora.

Nacionalismo y Diáspora

En este trabajo no nos detendremos a analizar las distintas concepciones del concepto de Nación y Nacionalismo que existen porque exceden ampliamente los términos de este trabajo. Sin embargo, podemos decir que a nuestro entender estos pueden ser clasificados como “Nacionalistas Civilistas” o “de arriba”, y los identiarios. Estos últimos, también llamados “de abajo” o románticos se articulan fuertemente con sus Diásporas y acentúan el discurso de “Madre Patria”. Aquellos que han debido emigrar mantienen un vínculo estrecho con los familiares que aún quedan en el lugar de origen y una relación afectiva con el sitio que los vio nacer. Pronto y de forma casi natural y espontánea esos grupos buscan unirse como forma de mantener las costumbres y tradiciones. Con el tiempo van surgiendo lideres entre ellos que buscan un contacto más formal con el terruño dejado, generándose un mecanismo de retroalimentación y de ayuda mutua entre los “de acá” y los “de allá”, y los intereses de ambos.

Argentina desde su independencia formal en 1816 pasa por una sucesión de gobiernos inestables y luchas civiles que enfrentan visiones antagónicas de cómo debía ser el país. Esto concluye con la llegada al poder de la llamada generación del 80 y la implementación de un modelo liberal en lo económico y conservador en lo político.

Dentro de las problemáticas que deberán enfrentar los gobernantes de esta etapa esta la de integrar Argentina al mercado mundial. Para esto debían resolver el problema de enormes extensiones de tierras despobladas, habitadas mayormente por aborígenes. El tema del desierto y su solución se convirtieron en materia de estrategia nacional. Su correlato, la necesidad de poblar esas bastas latitudes con población extranjera, generó enormes consecuencias.

En base a la formación ideológica y a las necesidades concretas del país, es que se opta por un modelo civilista de nación a partir del cual construir la nueva Argentina incorporando esa enorme población migrante que llega. Para esto se otorga la ciudadanía a todos los hijos nacidos en territorio nacional, convirtiendo a los habitantes en ciudadanos iguales todos ante la Ley.

Para los nacionalistas civilistas la condición previa a cualquier nación es el “país”. El Estado nacional, que es salvaguarda de la nación, consolida el espacio nacional y regula la vida de los ciudadanos.

Una última característica de las naciones civiles es su empeño en imponer una cultura pública y una “religión civil”. Así se explica la importancia de un sistema educativo generalizado, público y unificado. Una educación basada en la lengua común.

Para la minoría interior el precio a pagar es muy alto: una total asimilación y la pérdida de la identidad étnica a cambio de los beneficios de la ciudadanía. No es simplemente una ideología de crisol. En la nación cívica el ideal fue la asimilación de la cultura mayoritaria a través de la aculturación. Era algo lógicamente exigido por la igualdad de todos los ciudadanos.

A estos nuevos ciudadanos se les otorgan todos los derechos civiles sin embargo para los políticos tendrán que esperar a 1912 con la sanción de la Ley Sáenz Peña de voto secreto, obligatorio y universal (al menos para los varones porque el voto femenino tendrá que esperar hasta 1947).

La Inmigración Vasca

La llegada de los vascos a América se remonta a la época colonial, alcanzando importancia cualitativa desde el último tercio del siglo XVIII. Uno de los destinos preferidos era la zona del Río de la Plata. La mayoría de estos inmigrantes alcanzaron buena posición, ocupando cargos en la administración colonial o accediendo a la tierra y criando ganado. Durante el siglo XIX la emigración fue constante pero de escaso volumen. A partir de 1840 comenzó lo

que algunos autores llaman la inmigración vasca temprana⁶⁵⁸, seguida por una mayor de 1870 a 1930, y una etapa final después de la Guerra Civil Española.

Con la liberalización de los derechos de reunión de los extranjeros después de la batalla de Caseros⁶⁵⁹ (1852) comenzaron a fundarse los primeros centros de españoles. En un primer momento los emigrantes vascos participaron de esos centros, en especial aquellos que habían logrado una buena posición social y económica. Seguramente el resto del colectivo vasco, tendió a reunirse de forma informal por una cuestión de afinidad cultural e idiomática. Lo harían en fondas o casas de familia. Y, de hecho, se pueden encontrar referencias a frontones de pelota en la campaña bonaerense en épocas tempranas.

El primer centro vasco, tanto de Argentina como de América, es el *Laurak Bat* de Buenos Aires. Surgió por iniciativa de trece inmigrantes⁶⁶⁰, el 13 de marzo de 1877, como respuesta a la restrictiva ley del 21 de julio de 1876⁶⁶¹, sancionada a consecuencia de la derrota carlista.

Las bases del primer centro eran: la defensa ineludible de los fueros y libertades vascas, el contacto con las provincias de origen, la creación de una biblioteca de temas vascos y organización de orquesta y coro. En 1902 se aprobó un artículo en su estatuto que obligaba a

⁶⁵⁸ CAVIGLIA. María Jorgelina y VILLAR, Daniel- **INMIGRACION VASCA EN ARGENTINA**. Departamento de Cultura del Gobierno Vasco.1994.

⁶⁵⁹ La **batalla de Caseros** tuvo lugar el 3 de febrero de 1852, el ejército de la Confederación Argentina al mando de Juan Manuel de Rosas, fue derrotado por el Ejército Grande, compuesto por fuerzas del Brasil, el Uruguay y las provincias de Entre Ríos y Corrientes, liderado por el gobernador de Entre Ríos, Justo José de Urquiza, quien se había sublevado contra Rosas el 1º de mayo de 1851 en que lanzó el llamado Pronunciamiento de Urquiza.

La batalla culminó con la victoria del Ejército Grande y la derrota de Rosas, que deja de dicha forma el gobierno autoritario de la provincia de Buenos Aires.

⁶⁶⁰ Daniel Lizarralde, José A. Lasarte, Juan S. Jaca, Francisco Beobide, Hilario Mayora, Francisco Aranguren, Anselmo Gomendio, Canuto Lasaga, Juan M. Elgarresta, Ramón Sorondo, Vicente Ganuza, José M. Berastegui y Pablo Larburu.

⁶⁶¹ DON ALFONSO XII, Por la gracia de Dios Rey constitucional de España: A todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: que las Cortes han decretado y Nos sancionado lo siguiente:

Artículo 1º. Los deberes que la Constitución política ha impuesto siempre a todos los españoles de acudir al servicio de las armas cuando la ley los llama, y de contribuir en proporción de sus haberes a los gastos del Estado, se extenderán, como los derechos constitucionales se extienden, a los habitantes de las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava del mismo modo que a los de las demás de la Nación.

Artículo 2º. Por virtud de lo dispuesto en el artículo anterior, las tres provincias referidas quedan obligadas desde la publicación de esta ley a presentar, en los casos de quintas ó reemplazos ordinarios y extraordinarios del Ejército, el cupo de hombres que les correspondan con arreglo a las leyes.

Artículo 3º. Quedan igualmente obligadas desde la publicación de esta ley las provincias de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava a pagar, con la proporción que les correspondan y con destino a los gastos públicos, las contribuciones, rentas e impuestos ordinarios y extraordinarios que se consignan en los presupuestos generales del Estado.

la comisión directiva a exteriorizar su protesta contra la abolición de los fueros. En julio de 1903 se realizó la primera de estas y se continuó año tras año.

Sus principales actividades pasaban por lo social y la celebración de fiestas y reuniones; lo cultural, integrada por el canto, la música y el baile; y lo deportivo, donde se destaca el juego de pelota en todas sus variantes.

Un punto fundamental fue la promoción de la enseñanza del *euskera* como forma de mantener la identidad. Así, en 1904, se inauguró en el *Laurak Bat* una cátedra de idioma vasco. En 1878 comenzó a publicarse la revista del centro, con carácter mensual, para la conexión entre los socios y redactada por una comisión especial creada para el efecto.

Con un carácter asistencialista se fundó en 1878 la Caja Protectora, como un acto solidario y mutualista dentro de la comunidad y con el país de origen.

El problema educativo llevó a que Martín Errecaborde y Francisco Laphitz plantearan la necesidad de crear una institución que fuera tanto educativa como de asistencia para el cuidado de los ancianos. Así surgió *Euskal Echea*. Inició sus actividades en Lavallol (Provincia de Buenos Aires), en 1907 continuando hasta hoy. Con la consigna de enseñar dentro de los parámetros culturales vascos, se entregó la educación masculina a los Padres Capuchinos y la femenina a las Siervas de Maria de Anglet. Ambas congregaciones funcionaban en el País Vasco y sus miembros eran eusko-parlantes. Su finalidad era el apoyo de los habitantes de las siete provincias y de sus hijos nacidos en Argentina. Gracias al aporte económico de toda la colectividad se comenzó a construir una sede en Lavallol, en 1904. Al año siguiente se creó una comisión de señoras. En 1906 se abrió la escuela para niñas en Buenos Aires. Los alumnos tenían clases de francés, inglés y *euskera*.

A la colocación de la piedra fundacional en Lavallol asistió el entonces presidente de la República Manuel Quintana. En 1921 comenzó a publicarse la revista *Euskal Echea*, de carácter anual, como memoria del periodo.

Lo restrictivo del *Laurak Bat* forzó a que en 1895 se creara el Centro Vasco Francés y el Centro Navarro.⁶⁶² Los miembros de las tres instituciones tuvieron un contacto fluido,- no carente muchas veces de roces y diferencias-. Por eso la creación de la *Euskal Echea*, se realizó con el auspicio de las tres.

El 14 de julio de 1912 se fundó en Rosario el Centro Vasco *Zazpirak Bat* ,- siete en una, en castellano-, haciendo referencia al total de provincias vascas, su aniversario se celebra cada 31 de julio, festividad de su santo patrono, el también vasco San Ignacio. La doble característica de este centro fue el fuerte compromiso nacionalista, que puede verse reflejado en su nombre y la notoria participación del clero. De hecho, la fundación se concretó con una misa en la Iglesia Catedral donde cuatro sacerdotes vascos la concelebraron. De sus diez miembros de comisión directiva, cuatro eran sacerdotes y el resto miembros activos del Partido Nacionalista. Su boletín interno estaba fuertemente marcado por el nacionalismo.

Comité Pro-inmigración vasca

Muchas veces es dificultoso entender los objetivos o agendas de una Diáspora concreta, en un contexto particular y su articulación con la Madre Patria. Es por eso que nos proponemos hacerlo acá a través de un caso concreto: el lograr el ingreso al país de miles de vascos indocumentados después de la Guerra Civil Española.

Desde 1938 un grupo de vasco-argentinos dirigidos por el Ing. José Urbano de Aguirre fundan el llamado Comité Pro- Inmigración vasca cuyo principal objetivo era el de lograr el ingreso al país de aquellos que habían tenido que exiliarse a consecuencia de lo ocurrido en España. Las leyes inmigratorias de ese tiempo eran restrictivas ya que trataban de frenar la inmigración masiva. Privaba un oculto temor al ingreso descontrolado, a las ideas extremas.

Sin embargo, el Presidente Ortiz , quien había llegado al poder en 1938, dicta un decreto, el número 53.448/41, por el que se autoriza la entrada al país de vascos “sin Distinción de origen y lugar de residencia”. Y completa esta medida enviando a Marsella un barco para facilitar el traslado de quienes se aprestaran a viajar.

⁶⁶² Hasta la reforma estatutaria de 1905 solo podían ser socios activos los naturales de las cuatro provincias vascas y sus hijos si tenían ciudadanía española.

El mismo presidente era descendiente de vascos por línea materna y paterna y estaba casado con otra descendiente de vascos. Sin embargo, fue la acción concreta del Comité la que logró involucrar al gobierno nacional para asumir como propia su causa.

Dos van a ser los decretos que se firman, el primero del 20 de enero de 1940:

El Ministerio de Agricultura permitirá el ingreso al país de inmigrantes vascos, residentes en España o Francia, con la documentación que posean y bajo la garantía moral y material en cada caso, del Comité Pro-Inmigración Vasca⁶⁶³

Cientos de vascos pudieron ingresar así al país donde fueron muy bien acogidos por la sociedad general gracias a la buena imagen de que gozaba la inmigración vasca. Pero más allá de este hecho solidario hay dos conclusiones a las que se puede arribar.

Por un lado, como señala Andrés María de Irujo en 1970, estos decretos se convierten en antecedentes del derecho público internacional al “dar un sentido de unidad” al pueblo vasco y reconocer “su propia personalidad nacional”.

Por el otro, algo más general sobre las estrategias utilizadas por las Diásporas y que muestra que su éxito depende tanto del tipo de reclamo y del involucramiento (o no, según el caso) que puedan hacer del Estado que las acoge, como del “contexto histórico” en el cual se muevan.

⁶⁶³ Decreto presidencial del 20 de enero de 1940.

CONCLUSION

Desde hace un tiempo viejos fenómenos, como la migración, han podido ser estudiados a partir de nuevas visiones. Esto sin duda enriquece y profundiza el conocimiento del pasado y del presente pero no solo en el contexto del conocimiento científico sino también de la praxis política de muchas organizaciones de migrantes contemporáneas. En particular, por que les permite sustentar y defender el derecho a seguir participando e incidiendo no solo en el destino de acogida sino también en el que dejaron.

Estos fenómenos que se han visto catalizados a partir de la globalización y la mayor facilidad de transportarse y comunicarse por las nuevas tecnologías, no es como suele creerse algo nuevo. Los estudios de carácter histórico, como es este, serán necesarios para comprender estas realidades no solo como una foto sino como una película. Y esto nos dará una visión más rica y compleja de la realidad.

BIBLIOGRAFIA

ALVAREZ GILA, Oscar y IRIANI, Marcelino. Euskal Echea. Un intento étnico para preservar lo distinto. En: **Estudios Vascos**. Sancho el Sabio, 22,2005, pag. 11 a 44.

ALDECOA, Fernando, y KEATING, Michel (Editores) **Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones**, Madrid, Editorial Marcial Pons, 2000.

ANDERSON, Benedict. **Comunidades Imaginarias**. Argentina, FCE, 1993.

AUZA, Gonzalo. **El Comité Pro Inmigración Vasca en Argentina: "Gracias a usted estoy acá"**. En: <http://www.euskonews.com/0204zbk/kosmo2040es.html>. Tomado el 1/12/2010

CAVIGLIA, Maria Jorgelina y VILLAR, Daniel- **INMIGRACION VASCA EN ARGENTINA**. Departamento de Cultura del Gobierno Vasco.1994.

CRUSET, María Eugenia. **Diplomacia de las Naciones sin Estado y de los Estados sin Nación. Argentina e Irlanda una visión comparativa**. La Plata, Ediciones IRI, Serie TESIS, nª 15, junio de 2007. Cap. 1.

DEVOTO, Fernando. **Historia de la inmigración en la Argentina**. Buenos Aires.Sudamericana. 2003.

GUIBERNAU, Montserrat. **Los nacionalismos**. España, Ariel, 1996

HOBBSBAWM,Eric J.**Las revoluciones burguesas (The Age of Revolution)**. Barcelona, Labor, 1987.

HOBBSBAWM, Eric y RANGER, Terence. **La Invención de la tradición**. España, Crítica, 2002.

HOCKING, Brian. **Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multiplayer Diplomacy**. Londres/Nueva York, Macmillan and St. Martin's Press, 1993.

PERRET, Gimena. Nuevas perspectivas en el estudio de la migración: el carácter *transnacional* y la *dimensión política* de la experiencia migratoria contemporánea. Ponencia presentada II Congreso **Ciencias, tecnologías y culturas. Diálogo entre las disciplinas del conocimiento. Mirando al futuro de América Latina y el Caribe**.29 de octubre y el 1 de noviembre de 2010.Universidad de Santiago de Chile-USACH

INMIGRACIÓN, DERECHOS POLÍTICOS Y DERECHOS SOCIALES: DE CHIVOS EXPIATORIOS Y RACISMOS.

Pablo Leibson (leibsonpablo@gmail.com)

Pertenencia institucional: Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas (IPyPP).

Licenciado en Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales–UBA). Analista de políticas públicas sobre salud, cultura y reforma política en el Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas (IPyPP). Asesor del Diputado Rafael Gentili en el área de reforma política para CABA. Colaborador del Participación en el grupo de estudio que depende del Seminario “La socialdemocracia en América Latina. Problemas, actores y estrategias en el marco de los procesos de democratización” a cargo de Mg. Fernando Pedrosa, Mg. Nicolás Simone y Lic. María Fernanda Vizán, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

RESUMEN:

El objetivo de este trabajo es analizar la vinculación entre la falta de políticas públicas impulsadas por el Estado tendientes a garantizar los derechos de las personas y los problemas que generan los procesos migratorios, a partir del conflicto que sucedió en el Parque Indoamericano en diciembre del 2010. Consideramos que el eje que articula ambas temáticas es el discurso racista y estigmatizador del Gobierno de la Ciudad.

PALABRAS CLAVE:

Inmigración – Enfoque de Derechos – Racismo – Derechos Sociales – Derechos Políticos

INTRODUCCIÓN

Esta ponencia pretende reflexionar acerca lo sucedido durante el mes de diciembre de 2010 cuando un grupo de personas ocupó el Parque Indoamericano, al sur de la Ciudad de Buenos Aires, en reclamo de una solución al déficit habitacional que se sufre en Buenos Aires desde ya hace muchos años y que aún no ha podido ser solucionado. Consideramos que a través de aquel conflicto es posible vincular dos temas que, a priori, no parecen estar relacionados entre sí: primero, los problemas que generan los procesos migratorios; segundo, la dificultad de que todas las personas gocen efectivamente de sus derechos si el Estado no impulsa políticas orientadas a garantizarlos.

En ese sentido, lo llamativo de “La Toma del Indoamericano” es que si bien comienza por una reivindicación social –la emergencia habitacional–, a lo largo de los días el macrismo –a cargo del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires– logra correr el eje del debate. El Gobierno de la Ciudad adopta una estrategia discursiva tendiente a responsabilizar de esa situación, apelando a declaraciones cargadas de altas dosis de racismo, a los extranjeros que residen en la Ciudad de Buenos Aires, lo que interpela directamente al Gobierno Nacional ya que es el responsable de políticas migratorias progresistas. De ese modo, el debate deja de centrarse en torno a la necesidad de implementar políticas dirigidas a solucionar la crisis habitacional en la Ciudad para convertirse en una discusión entre funcionarios de ambos niveles de Gobierno –el Nacional y el de la Ciudad– respecto a quién debía hacerse cargo, en primer lugar, de la situación conflictiva que se vivía en el Indoamericano, en términos de seguridad; y, en segundo lugar, del reclamo habitacional que había generado la toma de aquel predio público.

De esta manera, tomando al discurso racista como eje articulador, este reciente conflicto entrelaza ambas cuestiones: primero, que el Estado no asume su responsabilidad de garantizar los derechos humanos –ya sean políticos o sociales– de todas las personas; y, segundo, que los procesos migratorios dificultan a que todos aquellos que vivan en determinada región sean considerados iguales. El punto central a debatir en esta ponencia es el siguiente: de qué manera el discurso oficial del Gobierno de la Ciudad acaba estigmatizando al inmigrante considerándolo, en

relación a un argentino nativo, un no-ciudadano o, en todo caso, un “ciudadano de segunda”, que no cuenta –ni debería contar– con los mismos derechos que aquel.

Finalmente, nos interesa pensar en la importancia que tienen los derechos políticos y lo que implica su reconocimiento o su falta de reconocimiento al momento de evaluar si determinado Gobierno garantiza los otros derechos humanos. Nos parece, en este sentido, que es primordial considerar al inmigrante como un sujeto político que pueda participar activa (eligiendo a sus representantes) y pasivamente (teniendo la posibilidad de ser elegido) ya que ese reconocimiento primario permite visibilizarlo socialmente.

EL ENFOQUE DE DERECHOS Y EL EMPODERAMIENTO DE LA SOCIEDAD⁶⁶⁴.

El Enfoque de Derechos⁶⁶⁵ es un marco conceptual a partir del cual analizar la política pública que postula, como principio fundamental, la interrelación, la interdependencia, la indivisibilidad y la universalidad de los Derechos Humanos, que incluyen a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y también a los Civiles y Políticos. Aquello se comprueba, por ejemplo, al observar las causas y las consecuencias de la pobreza. Respecto a lo primero, Pautassi (2010) menciona, que pensar a la pobreza únicamente en relación a los factores económicos que la generan implicaría un error ya que no se estarían tomando en cuenta otros elementos que, al actuar como mecanismos de exclusión social, contribuyen a generarla. Estos pueden ser, según la autora, “ciertas prácticas culturales, así como marcos políticos y jurídicos que facilitan o promueven la discriminación contra grupos particulares, como los indígenas o las minorías étnicas o sexuales” (Pautassi, 2010: 41). Sobre las consecuencias de la pobreza, La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en igual sentido, considera que “la pobreza extrema constituye

⁶⁶⁴ Para explicar estos conceptos seguimos a PAUTASSI, Laura, “El enfoque de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas”, en PAUTASSI, Laura (org.), *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2010.

⁶⁶⁵ Naciones Unidas define al enfoque de derechos de la siguiente manera: “un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto normativo está basado en normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y protección de los derechos humanos” que tiene como propósito “analizar las desigualdades que se encuentran en el centro del desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo” (citado en PAUTASSI, Laura, op. cit., p. 33).

una violación generalizada a todos los derechos humanos, tanto civiles y políticos como sociales, económicos y culturales”⁶⁶⁶.

Además, esta concepción sobre cómo debería pensarse la política pública considera al Estado como el principal agente redistributivo de la sociedad y, por ende, como el garante de que los Derechos Humanos –tanto los Económicos, los Sociales y los Culturales así como también los Civiles y Políticos– se gocen efectivamente. De este modo, el Estado no sólo está obligado negativamente a impedir las acciones que impidan o dificulten el goce de algún derecho sino que también está obligado a actuar positivamente, lo que implica, -además de las acciones de dar como, por ejemplo, proveer de viviendas o aplicar vacunas para los niños y las niñas–, que el Estado debe relacionarse de una manera distinta con el destinatario de las políticas sociales⁶⁶⁷. Así, las personas dejan de ser considerados beneficiarios pasivos y pasan a ser “titulares de derechos”, es decir, participantes activos que deben reclamar al Estado por el cumplimiento efectivo de sus derechos. El enfoque de derechos, entonces, reconoce un nuevo campo de poder para sus titulares que limita el margen de acción de los sujetos obligados, entre ellos, el Estado. Esto sucede porque este empoderamiento⁶⁶⁸ de la sociedad define en sentido amplio lo que el obligado puede y lo que no puede hacer.

Si bien el Enfoque de Derechos considera [a](#) la actuación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo fundamentales para garantizarles a [los](#) titulares la plena vigencia de sus derechos, [y](#) ya que son los que definen –función compartida por ambos poderes– y los

⁶⁶⁶ CIDH, *Tercer Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Paraguay*. Washington,: Comisión Interamericana de Derechos Humanos: 2000, cap. V, p. 17, citado en PAUTASSI, Laura, op. cit., p. 41.

⁶⁶⁷ No es correcto asociar acciones positivas del Estado únicamente a la transferencia de fondos públicos resulta erróneo ya que el Estado puede intervenir de otras formas con el objetivo de garantizar los derechos humanos. Uno de ellos es instituir marcos normativos que regulen ciertas actividades, ya sea creando normas jurídicas que asignen a determinado grupo social vulnerable (como en el caso de los niños, niñas y adolescentes o en el de los adultos mayores) algún tipo de consideración diferencial con respecto a su inexistencia; o bien restringiendo las facultades de las personas privadas o imponiendo obligaciones que sean imponibles a terceros y no sólo hacia el Estado (por ejemplo, las restricciones a la arbitrariedad de los empleadores) (ABRAMOVICH, Victor y COURTIS, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid: Trotta. 2002).

⁶⁶⁸ Pautassi señala que el concepto de empoderamiento ha sido desarrollado principalmente por la teoría feminista, y que se relaciona con una nueva forma de concebir al poder, basado en el impulso de relaciones sociales más democráticas y en el impulso del poder compartido entre varones y mujeres. De este modo, se promueve que las relaciones entre varones y mujeres permitan integrar lo micro y lo global, lo privado y lo público, lo productivo y lo reproductivo, lo local y lo global. Al mismo tiempo, la autora sostiene que el empoderamiento de las mujeres implica una alteración radical de los procesos y las estructuras que reproducen la posición subordinada de las mujeres como género (PAUTASSI, Laura, op. cit., p. 35).

que desarrollan las políticas públicas –función que desarrolla, sobre todo, el Ejecutivo–, [aquí](#) la actuación del Poder Judicial se vuelve determinante.

Para el Enfoque de Derechos, entonces, resulta [primordial](#) la participación del Poder Judicial⁶⁶⁹ como el encargado de controlar y garantizar el cumplimiento efectivo de los Derechos Humanos ya que es el lugar donde los titulares de los derechos, empoderados, pueden reclamar el incumplimiento de las obligaciones positivas por parte del Estado en pos de promover la vigencia efectiva de todos sus derechos. El control judicial se ejerce de dos maneras: primero, verificando si existen o no políticas públicas y, en el caso de que no las haya, ordenando al Ejecutivo y al Legislativo definir e implementar medidas tendientes a operativizar los derechos reconocidos en tratados y pactos internacionales u ordenando extender las políticas públicas existentes a una persona o grupo en particular. Segundo, [cotejando](#) el cumplimiento de esas políticas con los estándares mínimos que prescriben los tratados de derechos humanos a través de un control de razonabilidad en el [desempeño](#) de las obligaciones del Estado.

El hecho de que el Poder Judicial se constituya en un foro que reconoce y garantiza la vigencia de los derechos colectivos que los poderes políticos retacean es importante pues institucionaliza, de alguna manera, la posibilidad de que diversos grupos de interés que son afectados pues no son garantizados sus derechos –con más o menos poder político– puedan participar de la definición de las políticas públicas. Sin embargo, esto no debe ocultar las instancias en las que estos grupos reclaman por vías alternativas la restitución de un derecho que el Estado no está cumpliendo.

El Enfoque de Derechos supone un marco conceptual interesante para considerar, pues nos permite pensar de qué manera es posible llevar a cabo el proceso mediante el cual se construye ciudadanía. Para ello es necesario que todos los elementos que describimos anteriormente –la interdependencia de los Derechos Humanos, el compromiso del Estado en cuanto a sus obligaciones positivas y

⁶⁶⁹ Esta mayor participación del Poder Judicial en la promoción de la vigencia de los Derechos Humanos fortalece, además, a la corriente de opinión que sostiene que los Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen el mismo origen, el mismo titular y el mismo destinatario que los derechos civiles y políticos. Así, se supera la posición que sostenía la distinción entre ambas “clases” de derechos que se basaba en argumentos vinculados a su eficacia, a su exigibilidad y a la posibilidad de ser justiciable.

negativas y el empoderamiento de los ciudadanos y ciudadanas, en pos de exigir y reclamar por las vías institucionales y las no-institucionales que el goce efectivo de sus derechos– se articulen.

En este sentido, nos parece interesante analizar desde este punto de vista de qué manera afectan al cercenamiento de los derechos sociales y políticos los discursos estigmatizantes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para con un grupo de la población que habita en la Ciudad: los inmigrantes. Los hechos ocurridos durante la “Toma del Indoamericano” demuestran que el Gobierno no se compromete con sus obligaciones y que tampoco, por eso mismo, favorece al proceso de empoderamiento de esa población. De este modo, enlentece el proceso a través del cual se construye ciudadanía, es decir, dificulta el proceso a través del cual los beneficiarios de programas sociales se convierten en titulares de derechos, tanto sociales como políticos.

LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS, EN FUNCIÓN DEL TRABAJO Y DEL RACISMO.

Como hemos dicho anteriormente, la “Toma del Indoamericano” relaciona, creemos, distintos problemas: la falta de voluntad, por parte del Gobierno de la Ciudad, para garantizar el goce efectivo, para todos los habitantes, de los derechos sociales y políticos y la problemática de la inmigración. Sobre lo primero, creemos que el Enfoque de Derechos nos provee de un marco conceptual para analizar –y criticar, en el caso que sea necesario– las iniciativas del Estado, considerando si promueven o no el cumplimiento de los derechos humanos.

Respecto a la cuestión de la inmigración, nos parece que es imposible analizarla si no la vinculamos con el trabajo⁶⁷⁰. Tanto la búsqueda de mejores condiciones de vida, por parte de los emigrantes, como los objetivos de colonización de los nacientes estados americanos a fines de siglo XIX y principios de siglo XX, involucraron a la *actividad productiva* como factor decisivo. A partir de la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad, las corrientes migratorias se movieron al ritmo marcado, a nivel internacional, por el afán de incorporar al mercado de trabajo, mano

⁶⁷⁰ Aunque también han existido casos, durante los siglos XIX y XX, de gente ha migrado de un país a otro por cuestiones religiosas, políticas, económicas o de otra índole, la mayoría de los procesos migratorios se explican debido a cuestiones relacionadas con el trabajo (WOULF, Eric, *Europa y la gente sin historia* (2° edición), D.F., Fondo de Cultura Económica, 2005).

de obra barata y flexible en sectores específicos de la producción de bienes y servicios⁶⁷¹.

El inmigrante, movido principalmente por el trabajo, arriba a una sociedad ya constituida, por lo que no tiene la capacidad de determinar su posición dentro de la sociedad a la que arriba por él mismo o por su cultura, sino que se define en relación a la estructura de la situación –nueva– en la que se encuentra. Dicha estructura –según señala Eric Wolf⁶⁷²– es creada, bajo el modo de producción capitalista, por la relación del capital con el trabajo en su operación espacial y temporal particular, es decir, en la estructura del mercado de trabajo. En este sentido, el inmigrante es un componente esencial del proceso productivo, como mano de obra barata, especialmente dentro de ciertos rubros económicos específicos. Dicho de otro modo, el inmigrante se inserta dentro de un tipo de sociedad específico, la “sociedad salarial” –en la que se sustrae al individuo no propietario de su condición proletaria, insertándolo en colectivos protectores, como el derecho laboral y la protección social⁶⁷³ –, pero en una posición inferior en relación a las jerarquías existentes al interior del mercado de trabajo⁶⁷⁴, debido principalmente –aunque no solamente– a su condición “legal” frente al Estado receptor.

Resulta importante entender qué posición económica y social ocupa el inmigrante en la sociedad que lo recibe ya que por su condición de proletario dentro de la sociedad salarial, no goza de los “beneficios” que ésta ofrece. De este modo, observamos que la primera forma diferenciación que provoca un doble estándar entre trabajadores inmigrantes y trabajadores nativos tiene que ver con cómo se estructura el mercado de trabajo: los trabajadores nativos, al encontrarse en el tercio superior de la pirámide de la jerarquía que existe al interior del trabajo, goza de ciertos derechos; mientras tanto, los trabajadores inmigrantes, que son considerados proletarios dentro de la sociedad salarial, no los gozan. Es decir, los inmigrantes, en el mercado de trabajo, vendrían a ser los proletarios de los proletarios.

⁶⁷¹ MASSEY, Douglas, *Causes of Migration en Nationalism, Multiculturalism and Migration*, Oxford: Ed. M. Gaibeini y J. Rex. 1997.

⁶⁷² WOULF, Eric, op. cit.

⁶⁷³ CASTEL, Robert, *Empleo, desocupación, exclusiones*, Buenos Aires: CEIL-CONICET. 1999

⁶⁷⁴ WOULF, Eric, op. cit.

Otra de los temas que hay que analizar, a la hora de pensar en los procesos migratorios, es la cuestión del racismo y qué efectos provoca. Según Balibar⁶⁷⁵ el racismo es un *fenómeno social total*, inscripto en prácticas –como formas de violencia, de desprecio, de humillación y de expoliación–, discursos y representaciones que se articulan en torno a estigmas de la alteridad. El estigma, siguiendo a Goffman⁶⁷⁶, es cualquier atributo que un *nosotros* le adjudica a *otro* y a partir del cual establece una diferencia “natural” entre ambos y, como tal, *inevitable*⁶⁷⁷.

El racismo, reomando a Balibar⁶⁷⁸, organiza sentimientos otorgándoles una forma estereotipada e insertándolos en prácticas; esta combinación de prácticas, de discursos y de representaciones en una red de estereotipos afectivos indicaría la presencia de una *comunidad racista*. Sin embargo, en referencia a este trabajo, nos parece más apropiado referirnos al racismo como parte de un proceso *hegemónico* y no tanto en función de la existencia ontológica de una *comunidad racista*.

Como comportamiento social, el racismo se constituye en base al odio y desprecio dirigidos hacia lo que se instituye como “otros”. Sin embargo, no constituye una teoría, ni se justifica bajo argumentos provenientes del campo científico, ni se deja influenciar tampoco por refutaciones que provengan de aquel campo. Es, básicamente, un racismo de *sentido común*⁶⁷⁹, que se manifiesta como un comportamiento práctico sobre cierto aspecto de la configuración, en cuanto a su organización jerárquica, de los grupos sociales.

El racismo, pues, constituye la segunda forma de estigmatización del inmigrante, aunque no en términos económicos sino estrictamente sociales. A través de esta operación del sentido común que produce estereotipos que se traducen en prácticas

⁶⁷⁵ BALIBAR, Éttiene, *Raza, Nación y Clase*, Santander: Indra Comunicaciones. 1991

⁶⁷⁶ GOFFMAN, Erving, *Estigma. La identidad deteriorada*, Buenos Aires: Amorrortu. 1998

⁶⁷⁷ Sobre el estigma, Goffman (op. cit.:14) señala que “mientras el extraño está presente ante nosotros puede demostrar ser dueño de un atributo que lo vuelve diferentes de los demás y lo convierte en alguien menos apetecible –en casos extremos, en una persona casi enteramente malvada, peligrosa o débil– (...) un atributo de esta naturaleza es un estigma (...) una ideología para explicar su inferioridad y dar cuenta del peligro que representa esa persona, racionalizando a veces una animosidad que se basa en otras diferencias, como la de clase social”.

⁶⁷⁸ BALIBAR, Éttiene, op. cit.

⁶⁷⁹ Mientras que el racismo se constituye como una práctica social dentro del campo del *sentido común*, el racismo es una ideología doctrinaria referente a las razas, nacida en la Europa occidental a mediados del siglo XVIII y que continuara vigente hasta mediados del siglo XX (TODOROV, Teodor, *Nosotros y los otros*; D.F: Siglo XXI. 1991).

concretas se establece una frontera cultural y social entre un *nosotros* (los nativos) y un *otros* (los inmigrantes) que es difícil de traspasar. De este modo, los inmigrantes no sólo son considerados personas de segunda en términos laborales, sino también que lo son en términos subjetivos y sociales.

Consideramos que ambas formas de estigmatización se hayan presentes en la estrategia discursiva que el Gobierno de la Ciudad adoptó durante el conflicto del Parque Indoamericano, en relación a los extranjeros que habitan en la Ciudad. En el próximo apartado nos interesa, entonces, analizar aquel discurso para entender de manera esta doble estigmatización hacia el otro, o sea, hacia el inmigrante, se materializa.

LA ESTIGMATIZACIÓN DEL INMIGRANTE, DURANTE EL CONFLICTO DEL INDOAMERICANO.

LA INMIGRACIÓN EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, EN TÉRMINOS POBLACIONES Y ECONÓMICOS.

La Ciudad de Buenos Aires –junto al Gran Buenos Aires, es decir, la región metropolitana– se caracteriza por ser una receptora permanente del flujo migratorio interno (argentinos nacidos en otras provincias que arriban hacia la Ciudad de Buenos Aires) y del externo (personas que nacieron en otros países, sobre todo, limítrofes). Este flujo es constante (diariamente arriban migrantes a la región metropolitana) y permanente (es decir, mucha gente termina asentándose definitivamente en este territorio).

En la Ciudad de Buenos Aires, según datos de la Encuesta Anual de Hogares, sólo el 63,2% de sus habitantes nacieron aquí. El restante 26,2% de la población nació en otras provincias de la Argentina, mientras que el 10,6%, en otros países (esto equivale aproximadamente a 340.000 personas)⁶⁸⁰. De estos últimos, el 68% tiene más de 9 años de residencia en el país⁶⁸¹ y el 93% tenía 15 años o más al 2008⁶⁸².

⁶⁸⁰ En 2009, el total de inmigrantes externos se desagrega de la siguiente manera: 5,8% oriundas en países limítrofes y un 4,8% en otros países. Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Hacienda, GCBA, EAH 2009.

⁶⁸¹ El 32,9% de la población de la Ciudad de Buenos Aires de origen extranjero llegó al país antes de 1980, el 12,1% llegó al país entre 1980 y 1989, el 23% en el período 1990-1999 y el 30,8, en el período 2000-2009. Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Hacienda, GCBA, EAH 2009.

⁶⁸² En 2008, 316.818 ciudadanos de origen extranjero tenían 15 años o más: 199.131 provenían de países limítrofes y Perú y 117.687 de otros países. Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Hacienda, GCBA, EAH 2008.

Si analizamos la composición de inmigrantes externos por comuna, se observa que en las cinco comunas del sur de la Ciudad el porcentaje de extranjeros sobre el total de la población residente en cada comuna, aumenta considerablemente⁶⁸³ si las comparamos al resto de las comunas.

Entonces, es evidente la importancia de los procesos inmigratorios en la Ciudad de Buenos Aires en términos poblacionales. Pero también, éstos resultan fundamentales en términos económicos ya que, como dijimos anteriormente, la inmigración es un proceso fuertemente ligado a cómo se constituye el mercado de trabajo y la sociedad salarial en las sociedades a las que arriban. La mayoría de los inmigrantes, en este sentido, ocupan mayoritariamente –dentro del mercado de trabajo en relación de dependencia– espacios en diferentes áreas de la actividad económica: la agricultura, la construcción, la fabricación en *sweatshops*, el servicio doméstico y los servicios como hotelería, gastronomía y turismo (OIT, 2004). Son todas ocupaciones que se caracterizan por bajas remuneraciones, jornadas de trabajo intensivas e informalidad de la relación laboral que difícilmente harían los nativos, que se consideran jerárquicamente superiores en la estructura aristocrática del trabajo.

Además de sufrir aquella estigmatización en términos laborales, en la Argentina –y fundamentalmente, en la Ciudad de Buenos Aires–, sobre los inmigrantes de los países limítrofes pesa, desde la década del 90, otro estigma –más vinculado al sentido común– que señala que su presencia agudiza el desempleo. Existen varios estudios (ver, por ejemplo, Silvia Montoya y Marcela Perticará, 1995) que demuestran que la inmigración limítrofe no “produjo” un exceso en la oferta de mano de obra o una “competencia desleal” con el trabajador nativo, por lo que no afectó los índices de empleo⁶⁸⁴. Sin embargo, en la actualidad este discurso aún sigue presente como parte de un arraigado racismo de clase.

⁶⁸³ Las comunas 1, 4, 7, 8 y 9 tienen una población de origen extranjero equivalente al 15,7%, 12,8%, 14,8%, 17,2% y 12,4% respectivamente, de su población residente. Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Hacienda, GCBA, EAH 2009.

⁶⁸⁴ “De acuerdo a las tasas de crecimiento obtenidas para la población, oferta laboral y desocupados, la incidencia de los migrantes no parece ser decisiva para explicar los cambios ocurridos en el mercado laboral, específicamente, en el nivel de desempleo abierto [siendo así] fácil apreciar que la presunta contribución de los migrantes limítrofes al crecimiento en el desempleo es bastante pobre” (MONTROYA, Silvia y PERTICARÁ

Nos parece interesante, ahora que hemos analizado la importancia de los procesos migratorios en la Ciudad de Buenos Aires en términos poblacionales y en términos económicos, comprender de qué manera durante la “Toma del Indoamericano” el discurso del Jefe de Gobierno, apoyándose sobre las cuestiones que estigmatizan a los inmigrantes –especialmente los de países limítrofes–, fomentó el racismo social. Fue una estrategia muy eficaz para cambiar el eje del debate, para dejar de pensar al conflicto que sucedía en el Parque Indoamericano en términos de derechos sociales y comenzar a discutir si es correcta o no la política migratoria del Gobierno Nacional.

EL RACISMO COMO EL EJE QUE VINCULA LA PROBLEMÁTICA DE LOS DERECHOS Y LA DE LOS PROCESOS MIGRATORIOS.

“La Toma del Indoamericano”, un conflicto que sucedió en la semana que va del 7 al 14 de diciembre de 2010, nos parece un hecho reciente que ilustra la forma en la que un Gobierno –que, como vimos, tiene la obligación de generar iniciativas tendientes a promover los distintos derechos humanos igualitariamente y sin discriminar–, a través de una operación discursiva que promueve el racismo hacia los inmigrantes de países limítrofes puede deslindarse de sus responsabilidades respecto a garantizar determinados derechos, en este caso, los que tienen que ver con la vivienda.

Entonces, lo que nos interesa analizar son los efectos y las consecuencias que produjeron, en relación a la responsabilidad que tiene el Estado de garantizar los derechos humanos y a la cuestión de la inmigración en la Ciudad, las declaraciones públicas que realizaron distintos funcionarios del Gobierno Local referidos al rol que los inmigrantes juegan durante la Toma.

En este sentido, la estrategia del macrismo –a cargo del Ejecutivo de la Ciudad– consistió en señalar que la crisis habitacional que azota a la Ciudad de Buenos Aires sucedió por la cantidad de inmigrantes que llegan a la Ciudad de Buenos, y no por la falta de políticas públicas tendientes a revertir este problema que es histórico. Las

Marcela. 1995. *Los migrantes en el mercado de trabajo urbano. El caso del Gran Buenos Aires*, En XXX Reunión Anual, Asociación Argentina de Economía Política. Facultad de Ciencias Económicas – Universidad Nacional de Río Cuarto: 674).

declaraciones de Mauricio Macri que publica el diario La Nación el 9 de diciembre, en una crónica sobre el conflicto del Parque Indoamericano, son elocuentes: “Parecería que la ciudad de Buenos Aires se tiene que hacer cargo de los países limítrofes y eso es imposible. Todos los días llegan entre 100 y 200 personas nuevas a la ciudad que no sabemos quiénes son, de la mano del narcotráfico y la delincuencia”⁶⁸⁵.

Si bien era cierto que la mayoría de los okupas durante la “Toma del Indoamericano” eran de origen extranjero, la postura adoptada por el Gobierno de la Ciudad al responsabilizar a la “inmigración descontrolada” como la causa que genera la crisis habitacional es peligrosa por dos motivos. En primer lugar, a través de esta estrategia el macrismo pretendía desligarse del problema y responsabilizar al Gobierno Nacional, que es en definitiva el encargado de diseñar la política migratoria, de la situación que se vivía en el Indoamericano y le exige, entonces, que al menos garantice la seguridad del predio. En segundo lugar, el Gobierno de la Ciudad promovía, con esta actitud, el racismo hacia los inmigrantes por parte de los vecinos de Villa Soldati (el barrio porteño donde se emplaza el Parque Indoamericano).

Respecto al debate entre Ciudad y Nación, el efecto que produjeron las declaraciones de Mauricio Macri fue que se abrió un debate entre voceros de ambos niveles de gobierno en torno a la cuestión de la seguridad, aunque no así de la crisis habitacional que azota a la ciudad. Una de las cuestiones que caracterizó a este conflicto fue la violencia que desató, generando un importante número de víctimas. En ese contexto, era esencial garantizar la seguridad en el predio pero nadie se hacía cargo de ello, sobre todo, porque ninguno de los actores políticos –es decir, ni el Gobierno Nacional ni el de la Ciudad– quería quedar vinculados a aquellas muertes. De este modo, el Gobierno de Macri reclamaba al Estado Nacional la presencia de la Policía Federal porque aseguraban que la Policía Metropolitana no tenía la capacidad suficiente para hacerse cargo de la situación. Por su lado, a través de Ánibal Fernández, el Gobierno Nacional planteaba que no mandaría a la

⁶⁸⁵ Macri insiste: "Estamos intentando que el gobierno nacional recapacite", Diario La Nación, 9/12/2010, <http://www.lanacion.com.ar/1332014-macri-insiste-estamos-intentando-que-el-gobierno-nacional-recapacite>

Federal –desoyendo una orden judicial– ya que no querían reprimir una protesta social, producida por un reclamo legítimo.

Sobre las reacciones de los vecinos al escuchar las declaraciones del Jefe de Gobierno, lo interesante es remarcar que el eje del conflicto se corrió: la crisis habitacional en la Ciudad dejó de ser lo central, y el debate se centró en el enfrentamiento entre un grupo de *“buenos vecinos que trabajaban y tienen su casa fuera de la villa”* contra un grupo de inmigrantes que *“se dedican a robar y a usurpar tierras del Estado”*. El conflicto había mutado: había dejado de ser un conflicto social para convertirse en un problema de *“(in)seguridad”*. El discurso racista, además de condenable por su propia ontología, debe ser borrado ya que impide ver cuál es la estructura real de las responsabilidades del Gobierno de la Ciudad ante el déficit habitacional.

Entonces, en definitiva, en función de lo sucedido durante la “Toma del Indoamericano” podemos vincular diversas cuestiones que, a priori, se encuentran desconectadas: la responsabilidad que tiene el Estado de garantizar a todos –y sin discriminar– los derechos humanos y la problemática de la inmigración. El discurso racista, que funciona como el nexo que vincula a ambos temas, le ofrece al macrismo el componente fundamental para de-construir, en primer lugar, el conflicto original (sobre los problemas de la vivienda) y luego para elaborar un nuevo conflicto que se centre sobre las ventajas y desventajas de la política migratoria actual y sobre qué nivel de gobierno (si el local o el nacional) debe hacerse cargo de los problemas y demandas que estos extranjeros producen cuando llegan a la Ciudad, en términos de seguridad, de vivienda, de salud, etc.⁶⁸⁶

CONCLUSIONES: EL CERCENAMIENTO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y SOCIALES DE LOS INMIGRANTES.

Luego de haber analizado como afectó políticamente la estrategia adoptada por el macrismo durante el conflicto que ocurrió en diciembre del 2010 en el Parque Indoamericano, tendiente a estigmatizar socialmente a los inmigrantes a través de

⁶⁸⁶ De hecho, el conflicto del Indoamericano se soluciona gracias a la intervención del Gobierno Nacional que decide convocar al de la Ciudad para pensar en conjunto una solución. El martes 14 de diciembre, luego de muchas reuniones, finalmente se anuncia un programa para construir viviendas del que participarían en igual medida el Gobierno de la Ciudad como el Gobierno Nacional. Sin embargo, luego de que se solucionó la emergencia y el Parque Indoamericano quedó vacío, de aquel Programa que había anunciado no se conocieron más detalles.

declaraciones públicas que los responsabilicen de la crisis habitacional que sufre la Ciudad y vinculándolos con el narcotráfico y con la delincuencia, nos parece fundamental completar este trabajo comprendiendo por qué este tipo de estrategias tienen un efecto negativo en pos de favorecer el desarrollo de los derechos humanos, en los términos que lo plantea el Enfoque de Derechos.

El principal problema que observamos sobre esto es que políticamente las declaraciones de Mauricio Macri generan una diferenciación –un doble estándar– entre algunos residentes (los argentinos nativos) que tienen derecho a exigir mayor cantidad de derechos y otros (los inmigrantes provenientes de otros países, especialmente de los limítrofes) que supuestamente tendrían acceso a menos derechos. Entonces, desde el sector político que dirige al Estado se promueve una frontera ficticia que divide a la sociedad. Evidentemente, esto no tiende a fomentar una sociedad inclusiva e igualitaria, [de acuerdo a la teoría de el Enfoque de Derechos.](#)

Sin embargo, las declaraciones del Jefe de Gobierno no sólo producen efectos negativos en términos conceptuales o teóricos, sino que además rozan la ilegalidad ya que niegan algunos de los postulados fundamentales en los que se habla de los derechos de los inmigrantes de la Ley Nacional de Migraciones vigente (Ley 25.871). Más allá de estar a favor o no de la política migratoria del Gobierno Nacional, no se puede negar lo que existe: un marco normativo amplio y progresista que protege los derechos de los inmigrantes y un Programa como es Patria Grande que promueve la normalización de la situación legal de los inmigrantes de países extranjeros.

En este sentido, nos parece importante señalar por qué consideramos que las declaraciones de Mauricio Macri niegan ciertos derechos y principios básicos establecidos en la Ley Nacional de Migraciones. En primer lugar, el artículo 4 de aquella Ley Nacional señala que la República Argentina garantiza el derecho a la migración sobre la base de los principios de igualdad y universalidad. Evidentemente, las palabras de Macri obturan, al crear una frontera ficcional entre los nativos y los inmigrantes –y al mismo tiempo, entre los migrantes de determinados países, no considerados narcotraficantes y delincuentes, y otros que sí son considerados de esa manera–, la posibilidad de que se cumplan los principios de igualdad y universalidad a la hora de garantizar el derecho a la

migración o cualquier otro. En segundo lugar, el artículo 5 asegura que el Estado debe asegurar las condiciones que garanticen la igualdad de trato para que los extranjeros puedan gozar de sus derechos y cumplir con sus obligaciones. Si el Jefe de Gobierno de la Ciudad –es decir, el principal funcionario estatal– promueve con sus declaraciones acciones tendientes a estigmatizar a los extranjeros, el Estado no está asegurando la igualdad de trato. En tercer lugar, el artículo 6 dice que el Estado –en todas sus jurisdicciones– debe asegurar el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias, en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, a los servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social. Finalmente, el artículo 8 indica que no puede negársele o restringírsele a los extranjeros –cualquiera sea su situación migratoria– el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria. Ambos principios son negados automáticamente por las declaraciones cuando deja inferir que los extranjeros son personas con derecho a exigir menos derechos por parte del Estado que los nativos argentinos.

Más allá de que no interese demasiado cuál es el derecho específico que se está cercenando ya que todos los derechos humanos, como vimos, se hayan vinculados entre sí, nos parece importante señalar que es menester del Estado, como primera medida, garantizarles a los extranjeros los derechos políticos para que puedan elegir y ser elegidos, al menos en la Ciudad de Buenos Aires. En función del concepto de empoderamiento y al rol que el Enfoque de Derechos le otorga a las personas al momento de exigir y reclamar por sus derechos, hasta que no se garanticen los derechos políticos –que son los que definen tradicionalmente al concepto de ciudadanía– los inmigrantes de otros países no tendrán la capacidad política de actuar, en igualdad de condiciones, en los ámbitos de poder donde se diseñan (Legislatura y Ejecutivo) y se implementan (el Ejecutivo) las políticas públicas para que ellas tiendan a promover efectivamente el goce efectivo de los derechos humanos.

Finalmente, remarcamos la importancia de lo sucedido durante la “Toma del Indoamericano” respecto a las estrategias políticas de determinados gobiernos que buscan a través de técnicas estigmatizantes para con los inmigrantes extranjeros correr del centro del debate el tema de los derechos humanos y su responsabilidad

frente a ellos. Es necesario, en ese sentido, continuar impulsando medidas tendientes a visibilizar políticamente a los extranjeros para que sus voces puedan oírse con mayor claridad y sus reclamos por derechos que legítimamente les correspondan sean tenidos en cuenta. Para ello es importante, sobre todo, potenciar los derechos políticos de los inmigrantes permitiendo que estos puedan elegir a sus representantes como también, en determinadas jurisdicciones, puedan ser elegidos.

ABSTRACT:

The aim of this study is to analyze the link between the lack of public policies adopted by the State tending to guaranteeing the rights of people and the migratory processes, from the conflict that took place in the Parque Indoamericano in December 2010. We believe that the axis that articulates both issues is racist and stigmatizing of the Government of the City.

KEY WORDS:

Inmigration – Focus of rights – Racism – Social rights – Political rights

**POLITICA CULTURAL Y MIGRACION:
UNA PROPUESTA DE INTEGRACIÓN CULTURAL PARA LA INMIGRACIÓN
PERUANA EN SANTIAGO DE CHILE**

Patricia Díaz-Inostroza⁶⁸⁷

Resumen

La ponencia trata de la importancia de considerar el fenómeno de la migración en tanto producción cultural y diáspora en las políticas culturales locales. En las últimas décadas la gestión cultural ha cobrado una relevante importancia en las políticas públicas, sin embargo estas no consideran el impacto cultural de las comunidades de la diáspora y sus posibilidades de integración y desarrollo. La propuesta se basa en el estudio de caso de la comunidad peruana en la ciudad de Santiago de Chile.

Palabras clave: Política cultural, inmigración, producción cultural, otredad, ciudadanía.

Resumo

O artigo discute a importância de considerar o fenômeno da migração, tanto na produção cultural e da diáspora em políticas culturais locais. Nas últimas décadas, a gestão cultural ganhou importância significativa na política pública, no entanto, elas não consideram o impacto cultural das comunidades da diáspora e seu potencial de integração e desenvolvimento. A proposta está baseada no estudo de caso da comunidade peruana na cidade de Santiago do Chile.

Palavras-chave: política cultural, a imigração, a produção cultural, a alteridade, a cidadania.

La necesidad de incorporar la consideración cultural en las políticas sociales de cualquier sociedad obedece a la convicción que todo proyecto de desarrollo

⁶⁸⁷ Doctoranda en Estudios Americanos, IDEA, Universidad de Santiago de Chile (USACH), Musicóloga, Master en Gestión cultural, U. de Barcelona, (UBA) España, Licenciada en Comunicación Social, Universidad ARCIS; Profesora de Educación Musical, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE). Santiago, Chile

socioeconómico, que aspira una democracia moderna basada en la equidad, pasa insoslayablemente por su tejido intercultural. Es decir, la vinculación entre desarrollo, identidad y cultura no es solamente una pretensión de los agentes culturales para insertarse en las políticas sociales emergentes sino la convicción que sin esas consideraciones difícilmente se puede alcanzar una verdadera superación del subdesarrollo, el cual, es precisamente más un problema cultural que un problema económico. El peso valórico que conlleva toda construcción simbólica atesorada por la comunidad puede potenciar o derribar cualquier proyecto cualquiera sea su alcance. La negación o subestimación de los procesos culturales como pilares de toda construcción de ciudadanía moderna implican una suerte de avance a ciegas donde las cifras e índices de rentabilidad por más positivas que se presenten no darán respuestas a las demandas sociales más profundas; y no obstante su evidente avance macro económico la mirada economicista no alcanza a dimensionar la complejidad del entramado intercultural. Lo planteado obedece explícitamente a considerar la cultura como un proceso de comunicación simbólica, donde la producción cultural como las diferentes manifestaciones sensibles venidas desde la cultura popular o la disciplina de las artes complejas propiamente tal configurarán la expresión de un conjunto de prácticas sociales, de sensibilidades aunadas en una experiencia humana en el cual confluyen sentimientos y práctica de valores comunitarios tradicionales. (Williams: 1980) .⁶⁸⁸ El adecuado reconocimiento de esas conexiones indisolubles que existen albergará la producción material emanada de la actividad misma, de la vida cotidiana y para eso se hacen indispensables las políticas culturales emanadas de las instituciones. El enfrentar la problemática cultural, por tanto, no radica solamente en el tema de los recursos para las artes, la creación intelectual o la protección del patrimonio, entre otros importantes temas del sector cultural. El problema de fondo es la subvaloración del sentido de la convivencia entre los sujetos que experimentan la modernidad. La pérdida de los referentes propios de la identidad cultural debilita el poder ciudadano y en consecuencia, la institucionalidad democrática. La particular forma de entendernos y relacionarnos nos legitima como sujetos sociales con plenos derechos en tanto nos conectamos simbólicamente. La construcción de los imaginarios que colectivamente han ido conformando nuestra forma comunitaria de ser representa inexorablemente nuestra identidad. Y esa identidad es el poder de la comunidad. Cuando los pueblos se desbordan por las calles para conectarse con sus creencias religiosas, o cuando experimentan un sentimiento profundo al despedir los restos

⁶⁸⁸ WILIAMS Raymond, Teoría Cultural, *Marxismo y Literatura*, Península, Barcelona, 1980.

de un líder de la comunidad, o sencillamente cuando participan espontáneamente de un carnaval, a través de ese simple gesto de presencia ciudadana denota silenciosamente su fuerza y poderío, y no es más que sentimiento compartido. Generalmente, desde el discurso el sector político se considera relevante el tema cultural y se comienza estratégicamente a escuchar a sus representantes para luego improvisar tácticas que beneficien al sector. Si bien es importante la creación de nuevos mecanismos de institucionalidad cultural la problemática cultural es más que eso. Se coincide en reconocer que en Chile se vive en una sociedad de consumo donde las cosas materiales pareciera que valen más que las personas, el dinero más que el trabajo propiamente tal y sobre todo mas que el tiempo libre, el que desaparece como valía; el éxito y la competitividad se consolidan como nuevos valores por sobre la amistad y la solidaridad, etc. Sin embargo, poco o nada se hace para cambiar esa aplastante realidad puesto que se asume que dichas características están selladas bajo el contexto de la modernidad y el capitalismo tardío. Resulta entonces sospechoso que en tiempos de democracia donde la ciudadanía experimenta su libertad, no se consiga aminorar los efectos negativos del sistema ni se vean intentos de conciliación de los valores que representan la participación ciudadana, la identidad cultural y la equidad social. El sentido democrático radica en la convicción que los sujetos, individuos iguales en derechos y distintos en su ser que comparten un mismo territorio y experimentan interrelaciones comunes que le reconocen y representan, dan cuenta de una *identidad* la que en definitiva se traducirá en legítimo poder ciudadano. Si se anulan esas trascendentales connotaciones significantes a través de la negación de los espacios para su desarrollo y ejercicio, de la omisión de la existencia de sus representaciones e imponiendo otras a través de la hegemonía de la industria cultural, se estará cultivando otra forma de tiranía.

El relativismo que se observa en Chile en tanto enfrentar lo cultural desde lo social, se transforma en cómplice de la pérdida de dominio ciudadano. La política cultural debe establecerse seriamente convirtiéndose por excelencia en la facilitadora del ejercicio de la ciudadanía. Desde esa perspectiva y tomando una parte del concepto de la UNESCO y agregando otras, entendemos por política cultural al conjunto de ideas e intervenciones realizadas por el Estado en concordancia con las instituciones y organizaciones sociales reconocidas y representativas de la comunidad con el fin de facilitar el desarrollo simbólico, satisfacer las demandas culturales colectivas, potenciar las expresiones sensibles

de los actores del quehacer cultural como también los provenientes de la sencillez y sabiduría de la cultura popular, reconocer y facilitar los cruces socioculturales que suscitan las industrias culturales; rescatar, estimular y resguardar la herencia colectiva cultural; contribuir al rescate y fortalecimiento de las lenguas que se ejercen en el territorio, potenciar los espacios para la libre circulación de las ideas y por sobre, todo perfeccionar los procesos de institucionalidad democrática.

POLITICA CULTURAL Y DIASPORA

Esta ponencia trata de enfrentar la problemática de la diáspora en relación con las políticas culturales, pues según lo indicado en párrafos anteriores ésta ha de ocuparse de los cruces culturales de las comunidades que integran la sociedad - chilena, en este caso - facilitando su flujo e incorporando iniciativas que permitan el dialogo y la inclusión de pueblos fronterizos con territorios e historias comunes. En una sociedad que fomenta en su discurso la aspiración de igualdad y el reconocimiento de comunidades múltiples, y amplía cada vez más los mecanismos para fortalecer la globalización, ha de hacerse cargo localmente de las consecuencias que el sistema trae consigo y una de ellas es el acercamiento de poblaciones latinoamericanas que buscan mejores medios de subsistencia que los que le ofrecen sus propios países. Es así como, según datos del Departamento de Extranjería y Migración obtenidos el 2010, los inmigrantes que han llegado a Chile los últimos años provienen principalmente de Perú (130.859), Argentina (60.597), Bolivia (24.116), Ecuador (19.089) y Colombia (12.929), correspondiendo al 61% del 12% de población extranjera en Chile. Nunca antes se había producido en Chile tan significativa cantidad de migrantes de un solo país, como es el caso hoy de ciudadanos peruanos, los que se establecen exclusivamente en la ciudad de Santiago. Durante el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet este movimiento migratorio fue fortalecido por políticas sociales de integración y cohesión social, sin embargo, no necesariamente estos se traducen en la aceptación de la población santiaguina a la comunidad peruana sin discriminaciones o nacionalismos decimonónicos provenientes de un pasado histórico- bélico entre los dos países, amenaza de pérdida de fuentes laborales o simplemente desconfianza por temores relativos a la seguridad. “ La globalización - dice Bausman, - según parece, tiene más éxito para reavivar la hostilidad intercomunitaria que para promover la coexistencia pacífica de las comunidades” (Pag. 203).

Desde un enfoque intercultural, la interacción entre las dos culturas ha de desarrollarse con respeto y tolerancia permitiendo las diferencias y dejando espacios para el flujo de las representaciones simbólicas de los inmigrantes las que a la vez dialogarán con las locales, situación que ya se presenta invisibilizadamente, aspecto que abordaré más adelante.

Las políticas culturales chilenas sitúan su accionar solamente desde las lógicas del sector artístico. Estas emergen desde un trazado teórico elaborado por miembros del Consejo de las Artes y la Cultura cada 5 años. Sus miembros son representantes que provienen mayoritariamente de gremios artísticos, industria cultural y universidades, nombrados o confirmados por el Presidente (a) de la República en ejercicio cuando finiquita el periodo de cada miembro que es de 4 años. Si bien, desde la teoría se señala que la política cultural chilena ha de preocuparse de la cultura mas allá de las disciplinas del arte y el abordaje del patrimonio, incorporando las preocupaciones por la identidad y la diversidad cultural, las que indica en primer lugar de sus principios, la realidad de su gestión en los últimos veinte años es que su accionar ha estado centrada más en el fortalecimiento de las industrias culturales y creativas como motor de desarrollo económico, y en menor grado al fomento de las artes como impulso para aumentar las audiencias, esto último, recientemente. No así a lo que dice relación con la contribución al desarrollo de las multiculturas que habitan su territorio: las etnias mapuches, rapa nui, atacameñas, aymaras, que habitan Chile, mas allá de su mero reconocimiento. Y en cuanto a las migraciones provenientes de fronteras geográficas, no se hace mención en su bitácora de lineamientos de acción cultural, aspecto que consideramos urgente de incluir. La política cultural 2005-2010 se basó en los siguientes ámbitos:

- 1.- La creación artística y cultural
- 2.- La producción artística y cultural y las industrias culturales
- 3.- La participación de la cultura. Difusión, acceso y creación de audiencias
- 4.- El patrimonio cultural: identidad y diversidad cultural de Chile
- 5.- La institucionalidad cultural.

El punto 4, se limita a la creación de un Instituto Nacional del Patrimonio, que se encargaría de esas materias, proyecto que no se concreta hasta hoy por profundas diferencias entre los actores del sector patrimonial, las autoridades y posteriormente el Parlamento.

Hoy, el sistema neo liberal aplicado en Chile ha suscitado movimientos migratorios significativos para su ciudad capital, siendo la más relevante la proveniente del Perú, cuya identidad transporta más contenido que su propio equipaje. “...Las diásporas en cuanto categoría histórica y recurso epistemológico desarman el discurso de lo nacional instaurando espacios de transnacionalidad e hibridación donde las identidades son negociables tanto a nivel colectivo como individual”⁶⁸⁹

La diáspora ha de considerarse como una nueva forma de ciudadanía donde los derechos han de ser para todos los que habitan la ciudad, más aun en países que consideran la comunidad como un ideal de vida social. Por otra parte, el fenómeno de la mundialización es una realidad que tensiona lo local con lo universal propiciando la fragmentación de identidades nacionales pero generando a la vez rearticulaciones globales (Ortiz :1997)⁶⁹⁰. Esta reconstitución según algunos autores produce la feliz paradoja de hacer más probable que nunca la construcción de una identidad latinoamericana puesto que el mismo sistema incita a los países a buscar socios para potenciar sus mercados y crear nuevos polos de poder (Ej. MERCOSUR). Estos acuerdos parten de una necesidad económica pero luego buscan potenciarse en lo político para resguardar los valores democráticos y el ejercicio de los derechos humanos. La ciudad, a su vez, da cuenta de la identidad cultural y la comunicación en el espacio urbano, puesto que la ciudad es el ámbito donde se expresan más rápida y evidentemente las transformaciones culturales que darán cuenta de la calidad de vida del país. La ciudad en su conjunto es el espacio territorial y social en el cual se desenvuelven los individuos colectivamente para satisfacer sus necesidades afectivas y materiales. El sentido de lo urbano que caracteriza a la ciudad moderna tiene que ver con las relaciones que se establecen entre los ciudadanos. Estas relaciones son despersonalizadas y efímeras por lo cual la misma comunidad urbana va tejiendo, a través del tiempo y la experiencia compartida, redes comunicacionales con alta carga simbólica que le dan sentido a la vivencia comunitaria. Ese material simbólico se convierte en soporte de reconocimientos colectivos que habilitan a los sujetos en su integración socio cultural. Desde su dimensión social y espacial la ciudad a

⁶⁸⁹IRAZUZA Ignacio, , *Más allá de la migración. El movimiento teórico hacia la diáspora*. Revista Confinos de relaciones internacionales y ciencia política. ½ de agosto-diciembre 2005.Monterrey, México. Pag 103. <http://confinos.mty.itesm.mx/>

⁶⁹⁰ ORTIZ, Renato, *Mundialización y cultura*, Buenos Aires: Alianza, 1997.

su vez establece relaciones de poder que representa a los sujetos pues supone provienen de sus propios mecanismos de intercambio de conocimiento e información. La acumulación de experiencias de vida comunitaria, la producción de referentes identificatorios, las historias de vida, la construcción y permanencia de material simbólico y sensible, el sentido de lo propio asumido a través de lo herencial y lo tradicional, en definitiva la construcción cultural de la ciudad, configuran lo que denominaríamos identidad urbana (o local). El reconocimiento colectivo de dichos referentes legitimará no sólo la territorialidad sino la particularidad del modo de sociabilidad que significará la ciudad propiamente tal. De allí el grado de pertenencia asumido por sus habitantes (Díaz-Inostroza: 1999).

LA PEQUEÑA LIMA, COMUNIDAD PERUANA EN SANTIAGO

“Aunque los inmigrantes del Perú han sido uno de los principales grupos de origen latinoamericano asentados en el país, su importancia ha aumentado durante los últimos años. Los lazos entre ambas regiones han sido fuertes desde la época colonial, El Reyno de Chile primero formó parte del Virreinato del Perú como una Gobernación y luego como una Capitanía General independiente desde 1798. Tras la Guerra del Pacífico que enfrentó a Chile contra la alianza Bolivia-Perú entre 1879 y 1883, Chile incorporó los territorios peruanos del Departamento de Tarapacá, y las provincias de Arica, Tacna (hasta 1929) y Tarata (hasta 1925). En estas zonas del norte de Chile, que fueron chilenizadas desde 1910, se mantuvieron relaciones principalmente de carácter económico, cultural e incluso familiar.”⁶⁹¹

Hoy los inmigrantes peruanos se establecen no solamente en Santiago en tanto gran capital, sino que su presencia es en el mismo casco histórico de la ciudad. Sus casa/habitaciones se encuentran en los sectores del barrio antiguo de Santiago, pero sus encuentros son en la Plaza de Armas, las afueras de la Catedral y las calles anexas, marcando de tal manera el territorio que actualmente se le llama al lugar “La Pequeña Lima”. A la vez comerciantes peruanos han habilitado sus negocios en esos lugares fortaleciendo dicha presencia la que no pasa desapercibida por ningún transeúnte.

⁶⁹¹ STEFONI, Carolina, *La migración en la agenda Chileno-Peruana: Un camino por construir*. En: *Nuestros Vecinos*, Mario Artaza Rouxel y Paz Milet García (editores), Ril Editores, 2007, Santiago, pág. 552..

“Nosotros posicionamos este barrio como el de los inmigrantes peruanos, dimos a conocer este lugar como el centro de encuentro de la comunidad a través de una serie de actividades. Creamos el día de la *nana* el 25 de noviembre, y de ahí en adelante hicimos varios festivales y celebraciones, donde llegamos a reunir hasta 5 mil personas en cada evento... Ahora tenemos prácticamente tomada la cuadra con nuestros locales, los que en unas semanas se llamarán Punto Perú.”, Cuentan que entre los primeros en tomar posiciones en el sector está *Perú Services*, uno de los establecimientos más grandes para envío de remesas. Luego aparecieron los negocios de cabinas telefónicas hasta que, un par de años más tarde, la cuadra de Catedral al llegar a Bandera cambio totalmente su configuración. El sector donde antes se ubicaban paqueterías, librerías, ópticas, cafeterías y una que otra tienda de ropa, mutó por completo... Pero en el recorrido hay mucho más. Confiterías, locales de conexión a Internet y decenas de improvisados restaurantes de comida peruana; la gran mayoría, con una cantidad de clientes razonable. Sin duda los que ganan por lejos son los centros de llamados. Contabilizamos más de 50 locales incluyendo los que están dentro de los cuatro pasajes y el pequeño centro comercial tipo caracol, ubicados en el sector. Hasta la banca tradicional ahora tiene presencia en el lugar. Precisamente, el Banco del Desarrollo tiene una sucursal orientada básicamente a las remesas de dinero al vecino país.⁶⁹²

Por estas circunstancias, el santiaguino se ha visto amenazado en su propio territorio. Las encuestas dan cuenta de un rechazo a los peruanos y se ha visto en Internet la aparición de grupos nacionalistas que manifiestan agresivamente su repudio hacia la comunidad andina establecida en la ciudad. Lo que señalan los estudios recientes es que existe un alto grado de rechazo por su condición de indigente y su falta de educación, puesto que quienes llegan a Chile, justamente son quienes se encuentran en situación precaria en su país. Y las costumbres del uso de espacios públicos para acciones de lo privado, choca con las normas chilenas cuya historia da cuenta de una gran separación entre lo que reviste lo afuera y lo adentro. En la calle solo se circula, no es lugar de encuentro ciudadano a no ser algo extraordinario como una manifestación política. De ahí que se mire con sospecha a los grupos que se juntan a dialogar por tiempo considerable, lo que ocurre con numerosos migrantes que pasan todo el día en aquellos céntricos lugares, e incluso habilitan improvisadas mesas de trabajo en la vereda. Sin embargo, por otra parte, los inmigrantes peruanos están cambiando en parte algo de la cotidianidad santiaguina. Comer en la calle, por ejemplo, ya está siendo frecuente en Santiago, es decir, comprar comida rápida en puestos callejeros, algo impensable veinte años

⁶⁹² REVISTA CAPITAL, número 233 (25 de julio al 7 de agosto de 2008). *La economía malherida*. www.capital.cl

atrás. A la vez la gastronomía peruana ha entrado fácilmente al uso comensal chileno llegando incluso a cambiar hábitos de condimentación y especies.

"Los peruanos son muy vividores, disfrutan de la vida y comen delicioso. La gente que conocí extendía el aperitivo por horas, con 'chelitas', que acompañaban con 'canchita' (maíz tostado para picar) y 'leche de tigre' (el jugo del cebiche, conocido también como viagra peruano)", Alicia Correa (39, chilena, casada).

¿Rechazo o aceptación al “cholo”?

Una investigación de la Universidad Católica de Chile⁶⁹³ da cuenta que el joven chileno prefiere que el inmigrante peruano, al que llama despectivamente “cholo”, se adapte y asimile las costumbres chilenas y que solo de esa manera bajaría su grado de amenaza, ansiedad y rechazo. No obstante, cuando a esos grupos se les enseña sobre la cultura peruana través de videos y acciones de contacto intergrupales (variables mediadoras) estos cambian su apreciación prefiriendo significativamente la *integración* (interacción entre ambas culturas, con alta mantención de su cultura y alto contacto) y luego *asimilación* (bajo mantenimiento cultural pero alto contacto), quedando muy bajo en preferencias la *separación* (alta mantención de su cultura pero bajo contacto) y descartando la *marginación* (baja mantención cultural y bajo contacto). Las políticas interculturales, por tanto han de implementarse de modo que aborde aspectos educativos de las culturas de la diáspora, de su desarrollo y que favorezcan los contactos entre los ciudadanos, sin dejar de lado las relaciones comunicativas de los inmigrantes con sus congéneres de sus países de origen. El flujo identitario, las relaciones simbólicas han de producirse igualmente con naturalidad y efectividad, así se estará produciendo un real reconocimiento positivo de la diversidad. A la vez han de facilitarse las practicas creativas y culturales favoreciendo el dialogo intercultural y accediendo a compartir la ciudad desde lo comunitario. Zitunt Bausman habla, a propósito de las características de esta modernidad liquida, que “...^la profana trinidad^ constituida por la incertidumbre, la inseguridad y la desprotección, cada una de las cuales genera una angustia aguda y dolorosa al ignorar su procedencia; sea cual fuere su origen, el vapor acumulado busca un escape, y con el acceso a las fuentes de incertidumbre y la seguridad bloqueada, toda la presión se desplaza a otra parte, para caer, finalmente sobre la frágil y delgada válvula de la seguridad corporal,

⁶⁹³ Proyecto Fondecyt 10700833. Roberto Gonzalez. G. Escuela de Psicología, Pontificia Universidad Católica de Chile. 2007-2010.

domestica y ambiental. (...) Esta alianza profana conduce a una sed insaciable de más seguridad que ninguna medida practica es capaz de paliar, ya que no llega a tocar ni a alterar las fuentes primordiales y prolíficas de la incertidumbre y la inseguridad, las dos responsables de tanta ansiedad y angustia” ⁶⁹⁴ Por tanto, a medida que desaparezca esa franja de desconfianza en el Otro, de comprender los rasgos de similitud y diferencia, de que se establezcan puntos de identificación, habrá menos posibilidades de discriminación, represión y estigmatización.

La identidad cultural y la diáspora son temas que deben ser tratados permanentemente a través de instancias como los ministerios o consejos de la cultura, conjuntamente como lo son la creación y las industrias culturales, puesto que también son preocupaciones que significan la vehiculación de bienes sensibles y la construcción de imaginarios tanto individuales como colectivos. Porque la identidad cultural, especialmente desde la diáspora, es igualmente dinámica y creativa, ya que siempre ha de estar preguntándose sobre su ser, su historia, su relato, su sentir, su lugar de enunciación, para reconocerse en el Otro con quien interactúa y convive. Stuart Hall señala que las identidades culturales son más que nada un posicionamiento, que no son una esencia, como generalmente se piensa y acciona con este tema en las políticas culturales de resguardo de la identidad. Es más, advierte que se re posiciona permanentemente. “Al mismo tiempo, no mantenemos la misma relación de “otredad” con los centros metropolitanos. Cada uno ha negociado de forma diferente su dependencia económica, política y cultural. Y esta “diferencia” gústenos o no, está ya inscrita en nuestras identidades culturales” ⁶⁹⁵(Pag. 353).

¿LA MUSICA PERUANA EN LA IDENTIDAD MUSICAL CHILENA?

Existen cruces estéticos que la cultura popular denota pero que en los contextos sociales aparecen invisibilizados. La música es un fenómeno estético social que opera transversalmente la vida cotidiana. Está siempre allí ocupando un espacio relevante en el desarrollo de la vida sensible de las personas. Perú y Chile, siendo comunidades distintas y donde ambas naciones se han visto en situaciones de conflicto a través de sus historias,

⁶⁹⁴ BAUTMAN, Zigmunt. *Modernidad Líquida*, Editorial Fondo de cultura económica. 2002 Duodécima impresión Argentina, 2010. Pág. 192.

⁶⁹⁵ HALL, Stuart, *Sin Garantías. Trayectorias y problemáticas en estudios culturales*. Ed. Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar. Pontificia universidad Javeriana. Instituto de Estudios Peruanos. Envión Editores. 2010. Colombia. Pag. 352.

presentan similitudes en su goce estético popular y en el desarrollo de sus emociones. Podríamos señalar varios ejemplos de ello, pero principalmente hay uno muy marcado como es el caso de la *cueca* chilena y la *marinera* peruana. Ambos bailes tienen historias comunes, se han fusionado mutuamente durante más de ciento cincuenta años. El baile más popular de Chile y que se indica como el baile nacional, es la *cueca* y su origen, si bien tiene varias teorías, una de ellas es que provendría de la *zamacueca*, baile de salón que se vio bailar tanto en tertulias de la clase alta de Lima a comienzos del siglo XIX, como también en sectores más populares con ciertas características negroides afroperuanas. Luego de muchas variaciones, a través del uso popular y ya en Chile, se convierte en la *cueca*, la que vuelve a Perú a través de los continuos pasajes de fronteras de los chilenos, gustándole al pueblo peruano pero cambiándole su tiempo y cadencia, le llamaban “la chilena”. Después de la Guerra del Pacífico en 1879, donde Chile obtuvo importante territorio peruano que hoy conforma sus principales ciudades del norte grande, el gobierno andino como no puede prohibir el baile, decreta denominarlo “*marinera*” en honor a sus héroes navales, pero fundamentalmente para eliminar su connotación chilena. Hoy ambos bailes están muy vigentes bajo ciertas ocasionalidades y los peruanos que viven en Chile realizan festivales de *marineras* donde participan bailarines de ambos países. Por otra parte, los cantores chilenos más arraigados al gusto popular tienen en su repertorio vales peruanos junto con *tonadas* y *cuecas*, pues el chileno gusta mucho de aquella estética musical. Los representantes más característicos de esa música, son Palmenia Pizarro, popular cantante chilena, cuyo repertorio es mayoritariamente peruano y Lucho Barrios, peruano, que tuvo tanto éxito en Chile que el presidente Ricardo Lagos lo condecora en 2002 por su arraigo en el pueblo chileno y dejó como legado una canción que ya forma parte del cancionero folklórico, que si bien su autor y compositor es chileno, la interpretación de Barrios fue quien la llevó a ese nivel de representación, me refiero al vals “La Joya del Pacífico”. Actualmente, el más exitoso cantante chileno, llamado Américo, ha basado su éxito en la *chicha* peruana combinada con la *cumbia* chilena. Dejando en claro, además que sus primeros éxitos radiales fueron canciones de grupos musicales peruanos. Esas conexiones emotivas no son visibles pero sí pueden serlo a través de programas culturales que contribuyan a fortalecer esos vínculos de proximidad que se dan en forma natural.

Por otra parte, también coincide con Chile su fervor religioso y su forma ritual católica, aspecto que le une también con Bolivia, pero fundamentalmente en pueblos andinos o

fronterizos, no en la gran ciudad. Sin embargo, la comunidad peruana instaló en la ciudad de Santiago la devoción por “El Señor de los Milagros”, saliendo en procesión o romería, por la calles de Santiago con la imagen religiosa adornada al estilo andino, y con las banderas - confeccionadas con flores- de ambos países. Al comienzo de esta migración, en este rito participaba sólo la comunidad peruana, constituyendo un espacio de encuentro comunitario anual. Hoy llegan a 15 mil, entre chilenos y peruanos.

"Diez años cumplió la Hermandad del Señor de Los Milagros, en Chile y desde 1992 que se hace la procesión", dice el sacerdote Isaldo Bettin, brasileño, que estuvo antes en Callao, Perú, y ahora a cargo de la parroquia italiana, en Santiago, donde se reúnen inmigrantes de todo el continente. Según el "padre Beto", como le llaman, cada vez más santiaguinos han adoptado al Señor de los Milagros como figura de adoración, que también cuenta con hermandades en Iquique, Antofagasta, Valparaíso y Concepción. "El último año hubo cerca de 15 mil personas en la procesión, y al principio eran 5 mil. Muchos son chilenos".⁶⁹⁶

PROPUESTA A MANERA DE CONCLUSIONES

Partiendo, por tanto, del reconocimiento que la acción cultural facilita los cruces armoniosos de las culturas en diáspora, es necesario ofrecer oportunidades para la expresión de la diversidad desde las entidades a cargo de las políticas culturales de Estado o bien de instituciones públicas locales, permitiendo el libre flujo de ideas y producciones sensibles en igualdad de condiciones ciudadanas haciendo uso legítimamente de la libertad de expresión.

Más allá de programas específicos de ayudas económicas para la creación o de iniciativas efímeras, deben existir comités de multiculturalismo que formen parte del Consejo de la Cultura y las Artes o su similar, desde donde emanen acciones de mediano y largo plazo que posibiliten la difusión de las culturas migratorias latinoamericanas y se traduzcan en educación ciudadana que favorezcan la interculturalidad y el respeto a la diversidad.

⁶⁹⁶ Extraña del suplemento EL SÁBADO del periódico EL MERCURIO, de fecha sábado 27 de Febrero de 2010. Santiago, Chile.

La creación de redes interlatinoamericanas también facilitará la combinación de programas que se efectúen periódicamente para interaccionar y generar movimientos que potencien la creatividad y la reflexión.

Se ha demostrado que no es positivo hacer énfasis en las diferencias sino aprender de los códigos culturales, como novedad, sin hacer comparaciones ya que de este ejercicio comparativo se estaría marcando la diferencia provocando el rechazo o la exclusión. De ahí la importancia de generar programas culturales desde lo educativo interactivo para establecer experiencias inclusivas de dialogo cultural.

Los espacios públicos contribuyen a generar territorio para el encuentro comunitario, es positivo por tanto, garantizar estos espacios para la participación activa entre las culturas en dialogo. Considerando que la migración peruana tiene características que la distinguen de otras migraciones por su alto grado de asociatividad y sentimiento de vecindad. Espacios que a la vez han de utilizarse interculturalmente y no como territorio exclusivo para inmigrantes. La instalación de museos multiculturales puede ser otra iniciativa que contribuye a la difusión y conocimiento de las culturas latinoamericanas, especialmente aquellas que tienen connotación migratoria. La relación de trabajo continuo entre consejos o ministerios de la cultura permitirá la realización de exposiciones temporales y/ o permanentes que involucre a los artistas tanto de los países de origen como el local. Ese dialogo intercultural permitirá cercanía y conversación desde la dimensión artística cuyos imaginarios estéticos y sensibles sobrepasa la relación fronteriza geográfica.

Los inmigrantes peruanos tienden a través de importantes redes sociales entre ellos y sus familias tanto adentro del país receptor como con lo de afuera, con el país de origen, fundamentalmente por el uso de telefonía celular e Internet, favoreciendo un énfasis entre su sentido de pertenencia andina, de peruanidad. Por tanto, más que asimilar la cultura local traspasa y potencia su propia identidad transportando desde sí toda su melancolía y nostalgia por sus tradiciones y depositándola en el nuevo territorio asumido en el cual desean obtener mejor calidad de vida en tanto lo económico, pero manteniendo mayor contacto entre los migrantes como colonia y sus familias en el Perú, que con sus nuevos conciudadanos. Ello genera una comunidad peruana que se distancia de la comunidad local, chilena, en este caso. Esa “revalorización de sus tradiciones culturales retroalimenta la

construcción de identidad como identidad de la diáspora”⁶⁹⁷ Si bien la transnacionalidad, (Glick Schiller, 1999) conlleva practicas solidarias y experiencias comunitarias positivas también crea espacios de transnacionalidad que potencia las diferencias culturales entre la diáspora y los chilenos, reconstruyendo un nacionalismo que posibilitaría conductas separatistas y remarcación de una identidad diáspora más que una identidad latinoamericana dialógica intercultural.

Creemos que el dialogo y acción permanente en tanto política cultural activa intercultural permitirá más posibilidades de construir ciudadanía, es decir, concebir y construir una ciudad democrática y abierta superando la discriminación y la posibilidad de atropello a los derechos humanos. La ciudadanía del siglo XXI ha de imaginarse y vivirse desde la diversidad que significan las culturas con sus miradas cada vez más disímiles y que no implican solamente aceptar oficialmente al migrante con una documentación institucionalizada de sujetos deshabitados, sino en la convicción que este nuevo patrón migratorio otorga la posibilidad de cambiar viejas mentalidades de históricas diásporas negativas que conllevan pueblos extraviados, por una verdadera comunidad crítica, libre y creativa que supere las fronteras por la experiencia del vivir comunitario.

“...La comunidad crea, interpreta , valora, desecha e incorpora de modo permanente. Pone a prueba en forma continuada los módulos expresivos heredados ya a través de ello pone en cuestión su capacidad para iluminar el destino de la comunidad”.⁶⁹⁸

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

⁶⁹⁷ GONZALEZ-LARA, Jorge Yeshayhu, *La inmigración peruana en los Estados Unidos, un espacio social transnacional y las redes sociales 1930-2009. Ponencia académica - III Seminario Los barómetros de la democracia en América Latina: Mitos y realidades*. Puebla, noviembre de 2010. Transnacionalismo y los intangibles políticos y culturales de la migración.

⁶⁹⁸ SEPULVEDA Llanos, Fidel, *Patrimonio, identidad, tradición y creatividad*, Centro de investigaciones Diego Barros Arana, Ed. Dirección de Bibliotecas, Archivos y museo, Santiago, Chile, 2010. Pág 57

ANDERSON, Benedict, *Comunidades Imaginadas, reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Ed Fondo de cultura económica, . D:F México 1993. Cuarta reimpresión 2007.

BAUMAN Zigmunt, *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Paidós Estado y Sociedad 126. Buenos Aires, Argentina, 2008.

BAUMAN Zigmunt, *Modernidad Líquida*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina, 2010.

CARRASCO, Eduardo, Negrón, Bàrbara, editores. *La cultura durante el período de ña transición a ña democracia, 1990-2005*. Consejo de la Cultura y las Artes, Santiago de Chile, 2006.

Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, *Chile quiere más cultura, Definiciones de Política Cultural 2005.2011*. Santiago, 2005.

DE MATTOS, Carlos, "Santiago de Chile de cara a la globalización: ¿otra ciudad?", Revista de Sociología e Política, núm. 19, Curitiba, Brasil, noviembre de 2002, pp. 1–30.

DIAZ-INOSTROZA, Patricia, *La identidad cultural y la comunicación urbana* . Artículo Revista Política y Espíritu. Ed. R. Pol.yEsp. N°424, mayo, 1999.Santiago, Chile. Pág.104.

DURAND, Jorge; Massey,Douglas, *Clandestinos, Migración México-estados Unidos en los albores del siglo XXI*. Colección América Latina y el Nuevo orden mundial: Miguel Angel Porrúa, UAZ, 2003.

FAIST, Thomas. 2000. *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Spaces*. New York: Oxford University Press.

FUENTES, Luis y Carlos Sierralta, "Santiago de Chile, ¿ejemplo de una reestructuración capitalista global?", EURE (online), vol. 30, núm. 91, Santiago de Chile, diciembre de 2004, pp. 7–28. Disponible en <http://www.scielo.cl/scielo>.

GARCIA CANCLINI, Néstor (editor); Bonfil, Guillermo; Brunner, José Joaquín, entre otros. *Políticas culturales en América Latina*. Ed. Grijalbo, México, 1987.

GLICK Schiller, Nina & Linda Basch & Cristina Szanton Blanc. 1992. "Towards a Transnational Perspective on Migration: Race, Class, Ethnicity, and Nationalism Reconsidered". En *Annals of the New York Academy of Sciences* 645: 1-24.

GONZALEZ-LARA, Jorge Yeshayhu, *La inmigración peruana en los Estados Unidos, un espacio social transnacional y las redes sociales 1930-2009. Ponencia académica - III Seminario Los barómetros de la democracia en América Latina: Mitos y realidades*. Puebla, noviembre de 2010. Transnacionalismo y los intangibles políticos y culturales de la migración. Disponible es www.monografias.com/.../inmigracion-peruana-estados-unidos-1930-2009.pdf

HALL, Stuart, *Sin Garantías. Trayectorias y problemáticas en los estudios culturales*.

HARVEY R. Edwin, *Políticas culturales en Iberoamérica y el mundo*. Sociedad estatal Quinto centenario, Ed. Tecnos. Madrid, España, 1990

INTER ARTS, *Políticas culturales e inmigración: experiencias y reflexiones Jornadas internacionales*. Barcelona, 21 y 22 de noviembre de 2006, Informe final. 2007.

IRAZUZTA Ignacio, , *Más allá de la migración. El movimiento teórico hacia la diáspora*. Revista Confines de relaciones internacionales y ciencia política. ½ de agosto-diciembre 2005. Monterrey, México. Pag 103. Disponible en <http://confines.mty.itesm.mx/>

LOPEZ de Aguilera, Iñaki, *Cultura y Ciudad, Manuel de política cultural municipal*. Ediciones TREA, SL, Guijón, Asturias, España, 2000.

LUQUE BRAZÁN, José C., *Los caminos de la ciudadanía. Del modelo nacional al modelo postnacional*. El caso de los inmigrantes peruanos en Santiago de Chile", tesis de Maestría en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), México, D. F., 2002

Disponible en www.conocimientoabierto.flacso.edu.mx/tesis/24

MILLER, Toby, Yúdice George, *Política Cultural*. Ediciones Gedisa, editorial, Barcelona, España, 2004.

NAVARRETE, Loreto; Matus Christian; Agurto, Irene; Astorga, Marcelo *Santiago 2021, Región Multicultural. Identidades para el desarrollo de la región Metropolitana*. Principales resultados del Estudio Santiago + Región para el Fortalecimiento de la Identidad Regional, desarrollado en 2009 por el Gobierno Metropolitano de Santiago con la asistencia técnica de Fundación Ideas y financiado por el Programa de Apoyo a la Gestión Subnacional de SUBDERE. Marzo, 2010. Disponible en www.ideas.cl/stgo_mas_region.pdf

ORTIZ, Renato, *Mundialización y cultura*, Ed. Alianza, Buenos Aires, Argentina, 1997.

STEFONI, Carolina, *La migración en la agenda Chileno-Peruana: Un camino por construir*. En: *Nuestros Vecinos*, Mario Artaza Rouxel y Paz Milet García (editores), Ril Editores, 2007, Santiago, pág. 552.

SEPULVEDA, Fidel, *Patrimonio, identidad, tradición y creatividad*, Centro de investigaciones Diego Barros Arana, Ed. Dirección de Bibliotecas, Archivos y museo, Santiago, Chile, 2010.

TORRES, Alma; Hidalgo, Rodrigo, *Los peruanos en Santiago de Chile: transformaciones urbanas y percepción de los inmigrantes*
Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Volumen 8, N° 22, 2009, p. 307-326

WILLIAMS, Raymond, *Teoría Cultural, Marxismo y Literatura*, Península, Barcelona, 1980.

WILLIAMS, Raymond, *Cultura, Sociología de la comunicación y del arte*, Ediciones Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1980.

AMPLIACIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INMIGRANTES: POR UNA CIUDADANÍA DESNACIONALIZADA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Autores

Virginia Martinez Bonora

Licenciada en Ciencias Antropológicas (Facultad de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires) y maestranda en Políticas Sociales (F.Soc - UBA). Integra el proyecto PIP 2010-2012 (CONICET) “Violencias y disciplinamientos. Control y vigilancia policial de nativos y extranjeros en la Ciudad de Buenos Aires: prostitutas y vendedores ambulantes”. Es investigadora tesista del proyecto UBACyT “Migración, Estado y alteridades en perspectiva antropológica. Segunda parte: extranjeros en espacios públicos e institucionales”. Ha colaborado con el diputado Rafael Gentili en la elaboración de dos proyectos de ley destinados a la ampliación de los derechos políticos de los extranjeros en la Ciudad de Buenos Aires. Es analista de políticas públicas de las áreas de desarrollo social, reforma política y control externo del sector público de la Ciudad de Buenos Aires en el Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas (IPyPP).

virginiabonora@gmail.com - Av. Córdoba 657, piso 13, of. 131, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. C1054AAF, 54 11 4314 1600

Rafael Amadeo Gentili

Abogado (Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires). Legislador de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (bloque Movimiento Proyecto Sur) y presidente de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, donde presentó los proyectos de ley de ampliación de derechos políticos para la población extranjera de la Ciudad. Fue responsable del Instituto de Estudios sobre Estado y Participación, IDEP-ATE Comisión Directiva Nacional, y Co-coordinador del Programa de Política Internacional del Laboratorio de Políticas Públicas, LPP.

rafaelgentili@gmail.com -Av. Córdoba 657, piso 13, of. 131, Ciudad de Buenos Aires, Argentina. C1054AAF, 54 11 4314 1600

RESUMEN

Dos proyectos de Ley proponen la creación del derecho político a presentarse como candidato en elecciones comunales y la garantía del derecho a voto a todos los inmigrantes con residencia permanente en la Ciudad de Buenos Aires. Nuestro trabajo se propone analizar cuáles son los límites y las resistencias políticas y culturales para la construcción de una ciudadanía desnacionalizada en la Ciudad de Buenos Aires.

Palabras clave: inmigración, ciudadanía desnacionalizada, derechos políticos.

AMPLIACIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INMIGRANTES: POR UNA CIUDADANÍA DESNACIONALIZADA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

“La democracia no se funda en ninguna naturaleza de las cosas ni está garantizada por ninguna forma institucional. No la acarrea ninguna necesidad histórica y ella misma no es vehículo de ninguna. Sólo se confía en la constancia de su propios actos”

(Rancière Jacques. *El odio a la democracia*)

INTRODUCCIÓN

A fines del siglo XIX, la inmigración en Argentina fue considerada el instrumento imprescindible para la formación de una sociedad políticamente moderna. En procura de su inclusión política, en junio de 1890 un proyecto denominado “Ley de extranjeros” propuso que los inmigrantes tuvieran los mismos derechos y deberes políticos que los ciudadanos nativos; pero este objetivo fracasó ante la reticencia de una parte de la elite gobernante a diferenciar ciudadanía política de nacionalidad.

En junio de 2010, fueron presentados ante la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires dos proyectos de ley proponiendo la creación del derecho político a presentarse como candidato en elecciones comunales y la garantía del derecho a voto a todos los inmigrantes con residencia permanente, sin el requisito de su nacionalización, en condiciones de igualdad con los ciudadanos nativos. Estos proyectos, al igual que el presentado en 1890, forman parte de una disputa política inmersa en una discusión mayor que aún no ha sido saldada, y que proponemos analizar en nuestro trabajo: cuáles son los límites y las resistencias políticas y culturales para la construcción de una ciudadanía desnacionalizada en la Ciudad de Buenos Aires.

INMIGRACIÓN, DERECHOS POLÍTICOS Y CIUDADANÍA EN EL SIGLO XIX

Los procesos migratorios pueden originarse por razones religiosas, políticas, económicas o de cualquier otra índole; pero desde el siglo XIX hasta el presente las corrientes migratorias se han movido al ritmo de las necesidades del mercado de trabajo mundial; antes que cualquier otra cosa, los inmigrantes son portadores de fuerza de trabajo para los Estados a los cuales migran. Y así es como en todo el

mundo, cientos de miles de mujeres y de hombres, en tanto trabajadores, abandonan sus lugares de origen y cruzan las fronteras nacionales con la esperanza de construir, a costa de su esfuerzo cotidiano, un presente y futuro mejor para ellos, sus familias y la comunidad en la que se insertan.

Entre 1850 y 1860, el volumen migratorio hacia la Argentina creció sostenidamente. Una de las razones de este fenómeno fue la atracción que ejerció el ciclo de prosperidad económica que atravesaba el país en aquel entonces. De acuerdo al censo de 1869, el 12.1% de la población era extranjera, de la cual el 80.3% era transoceánica y el 19.7% limítrofe. El índice de masculinidad en este período llegaba al 250.61 y el índice de retorno era alto: de cada dos extranjeros que llegaban al país, uno regresaba a su país de origen. A su vez –y más allá del éxito relativo de los programas de colonización- la población inmigrante era de inserción predominantemente urbana. En la provincia de Buenos Aires, el 30.5% de la población era extranjera; en la ciudad de Bs.As. el 49.6%.; el 15.6% en Santa Fe y el 13.6 % en Entre Ríos. Esta localización no respondía a un “fracaso” de los programas de colonización rural, sino más bien al hecho de que en estas regiones había más ocupaciones disponibles en el sector artesanal y comercial, y los salarios eran más altos⁶⁹⁹.

La mayoría de los inmigrantes europeos llegaron a la Argentina dentro del período comprendido entre los años 1870 y 1914⁷⁰⁰. En cuanto al volumen de los ingresos, se observa el siguiente ciclo: mientras en 1870 ingresaron 30.000 inmigrantes, la cifra aumentó a 50.000 en 1873, para reducirse a 18.000 en 1875. Al respecto debe señalarse que 1873 fue un año de crisis a nivel mundial, lo que obviamente repercutió en la economía nacional, produciéndose un aumento del déficit público, la

⁶⁹⁹ DEVOTO, Fernando *Historia de la inmigración*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2003.

⁷⁰⁰ Entre 1890 y los inicios de la Primera Guerra Mundial se establecieron en el país alrededor de dos millones y medio de extranjeros. El 70% de los inmigrantes eran españoles e italianos, mayoritariamente hombres jóvenes –artesanos, jornaleros, obreros no calificados o campesinos- que se instalaron en las provincias más ligadas a la explotación agropecuaria: Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe (PACECCA, Inés. *Migrantes de ultramar, migrantes limítrofes. Políticas migratorias y procesos clasificatorios. Argentina, 1945-1970* M.S. Universidad Nacional de Rosario, 2003). Hacia la década del '30, la crisis económica mundial y la Segunda Guerra Mundial contribuyeron a disminuir aún más el volumen de los flujos del ultramar. Más tarde, durante la segunda posguerra se produce una última oleada migratoria transoceánica, aunque de menor magnitud que la anterior.

aplicación de una política de austeridad que redujo la inversión pública –la que venía constituyendo una fuente de demanda de mano de obra- y una caída del nivel de actividad del sector privado. Esta reducción en la demanda de mano de obra se tradujo en una disminución del caudal inmigratorio. La respuesta de la clase política argentina fue –entre otras medidas- la sanción de la ley 817, “Inmigración y colonización”, que además de fomentar la inmigración a través del ofrecimiento de una serie de ventajas al extranjero que “*llegase a la República para establecerse en ella*” –establecía la forma y las condiciones en que se realizaría la colonización del territorio nacional. Esta ley volvía a tornar en “cuestión social” la relación entre inmigración y colonización, con la diferencia de que ahora era el Estado el que controlaba todos los aspectos de la implementación de este plan, mientras en el período anterior, los Estados provinciales habían tenido el papel más activo al respecto. En 1895, el 25.4% de la población era extranjera, porcentaje que aumentó a 29.9% hacia 1914⁷⁰¹.

A principios del año 1887, reconocidos representantes de la política nacional⁷⁰² conformaron una asociación denominada “Comité Patriótico”, donde nativos y extranjeros se comprometían a aunar esfuerzos para “gestionar, unidos, la naturalización” de los extranjeros “salvando los inconvenientes que actualmente la dificultan” con el objetivo de “obtener una ley que conceda la ciudadanía argentina, sin solicitarla”. En otras palabras, proponían una naturalización general y automática de “los extranjeros que residan un cierto número de años en el país, cuyo favor podrán rehusar los agraciados conservando los de su país de origen si así lo manifiestan por escrito”. Pero a medida que se desarrollaron las discusiones en torno a esta naturalización automática, se hizo evidente su significado no era el mismo para los distintos actores. Mientras los locales la asimilaban a hacer de todos los extranjeros argentinos naturalizados, para los extranjeros significaba tener los

⁷⁰¹ INDEC *La población no nativa de la Argentina 1869-1991*. Serie 6 Análisis Demográfico, Buenos Aires. 1996

⁷⁰² Antonino Cambaceres, Amancio Alcorta, Luis Varela, Adolfo Dávila, Adolfo Saldías, Bonifacio Lastra, Roque Saenz Peña, Francisco Latzina, Torcuato de Alvear, el general Edelmiro Mayer, Domingo F. Sarmiento y Estanislao Zeballos, junto con dos extranjeros, Jacobo Peuser y Joaquín Crespo (BERTONI, Lilia Ana, *Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX*. Fondo de Cultura Económica, 2001).

derechos de ciudadanía sin abandonar la nacionalidad de origen. Para muchos de los dirigentes políticos locales, el ejercicio de los derechos políticos no era posible por fuera de los límites de la ciudadanía, asimilada a la nacionalidad; el ciudadano argentino debía ser, excluyentemente, de nacionalidad argentina ya sea nativo o naturalizado. Las acciones a favor de la naturalización automática decayeron hasta finalmente cesar, ante la contradicción presentada por la identificación entre ciudadanía y nacionalidad, de parte de la clase política local, y la exigencia de escindir los derechos políticos de la pertenencia a una nación, por parte de los inmigrantes⁷⁰³. La campaña llegó a un punto muerto en que quedaron enfrentados los propósitos de los políticos locales de lograr una naturalización general y los intereses de los extranjeros por adquirir derechos políticos.

A pesar de estos antecedentes⁷⁰⁴, en junio de 1890 fue presentado en el Congreso Nacional otro proyecto denominado Ley de Extranjeros, innegablemente osado en sus objetivos, dado que se proponía que todo extranjero establecido y con dos años de residencia en la República ejerciera los mismos derechos y deberes que los ciudadanos naturales. El proyecto de Ley escindía a la nacionalidad argentina de los derechos y deberes políticos propios de la Ciudadanía, proponiendo que los extranjeros gozaran de los mismos derechos políticos que los nativos. Pero prevaleció la postura defensiva y exclusivista que se negó a diferenciar derechos políticos de la nacionalidad, sobre todo ante al temor de que el otorgamiento de estos derechos sería el germen para la constitución de grupos políticos rivales nutridos en las colectividades⁷⁰⁵.

LOS INMIGRANTES LATINOAMERICANOS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

El ingreso de corrientes migratorias provenientes de países vecinos al territorio de la actual República Argentina se constituye como un fenómeno de larga tradición histórica –incluso muy anterior a la conformación de los Estados Nación

⁷⁰³ BERTONI, Lilia Ana, Patriotas, cosmopolitas y nacionalistas. La construcción de la nacionalidad argentina a fines del siglo XIX. Fondo de Cultura Económica, 2001.

⁷⁰⁴ Entre fines de 1889 y comienzos de 1890, la provincia de Santa Fe reformó su constitución provincial. Uno de los temas centrales en las discusiones de la reforma fue la modificación del régimen de municipios, que significó –bajo argumentos de defensa nacional- la supresión del derecho al voto de los extranjeros, vigente hasta entonces en las elecciones municipales.

⁷⁰⁵ BERTONI, op. Cit.

latinoamericanos- manifestándose en espacios transfronterizos integrados por compartir modalidades económicas, sociales y culturales. Como señala Alicia Maguid⁷⁰⁶ a mediados del siglo XX, junto con la disminución de la migración internacional, comienzan a delinearse dos fenómenos novedosos: el cambio en la composición de la migración externa, que pasa a ser casi exclusivamente de países limítrofes, y la aparición de saldos negativos de argentinos. La Argentina se fue conformando como el corazón de un subsistema regional de migración en el Cono Sur, donde confluyen trabajadores de Perú, Chile, Bolivia, Uruguay y Paraguay.

Las corrientes migratorias se dirigieron a las provincias cercanas a los respectivos países de origen, lo que provocó una preponderancia de chilenos en las provincias de la región patagónica y en Mendoza, de paraguayos en las provincias del noreste y de bolivianos en las del noroeste. Sin embargo, entre 1960 y 1991 estas corrientes comenzaron a dirigirse hacia el AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires). La metropolización de estas migraciones se reforzó durante la década del '90, con un aumento de la localización de los migrantes en el AMBA⁷⁰⁷.

En la Ciudad de Buenos Aires, el 38.4% de la población no es originaria de la misma: el 27,2% se compone de migrantes internos y el 11,2% de migrantes externos (340.769 personas)⁷⁰⁸. De estos últimos, el 73,4% tiene más de nueve años de residencia en el país y el 93% tenía 15 años o más al 2008, por lo que puede estimarse que un porcentaje similar, a la fecha, se corresponde a población adulta. Si analizamos la composición de migrantes externos por Comuna, en las cinco comunas del sur de la Ciudad (socio económicamente la más vulnerable de la Ciudad) el porcentaje de extranjeros sobre el total de la población residente en cada comuna, aumenta considerablemente⁷⁰⁹.

⁷⁰⁶ MAGUID, Alicia. "Migrantes limítrofes en el mercado de trabajo del área metropolitana de Buenos Aires, 1980-1996" Estudios Migratorios Latinoamericanos, Año 12, N° 37, 1997.

⁷⁰⁷ Para el INDEC (op.cit.p:13), "esta situación, que no ha cambiado demasiado en el lapso considerado, habla de la tendencia de la corrientes migratorias a buscar como destino áreas altamente urbanizadas, contribuyendo a su vez a aumentar al grado de urbanización".

⁷⁰⁸ Para el 2008, el total de migrantes externos se desagrega en 7,2% (219066) provenientes de países limítrofes y Perú. 4% (121703) otros países. Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Hacienda, GCBA, EAH 2008.

⁷⁰⁹ El 16% de la población de la Comuna 1; el 14% de la Comuna 4, el 17% de la Comuna 7, el 15% de la Comuna 8 y el 12.3% de la Comuna 9 es de origen extranjero.

SUFRAGIO ACTIVO Y PASIVO EN LA CIUDAD: LÍMITES AL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS INMIGRANTES

En el año 2010 fueron presentadas ante la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires dos propuestas cuyo objetivo general es ampliar las bases de ciudadanía y legitimidad del sistema político de la Ciudad, modificando la actual exclusión de los inmigrantes de la participación plena en la actividad política de las Comunas en que habitan.

La Ley Nº 334 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que crea el Registro de Electoras y Electores Extranjeros, establece que aquellos que posean Residencia Permanente⁷¹⁰, sean mayores de 18 años de edad, acrediten tres años de residencia en la Ciudad, y tengan registrado en el DNI su último domicilio real en la misma, están habilitados para votar en los actos electorales convocados en el marco de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁷¹¹, previa inscripción voluntaria en el Registro creado a tal fin. Esto implica que la población a la cual se dirige la Ley citada, en base al conocimiento de la misma, adopte la decisión de inscribirse en el Registro⁷¹². Es por esto que la primera de las propuestas presentadas impulsa la creación del Padrón de Electoras y Electores Extranjeros residentes en la Ciudad, lo que implica el empadronamiento automático de todos los inmigrantes con residencia permanente (Ley 25.871, arts. 20⁷¹³ y 22⁷¹⁴) para

⁷¹⁰ Ley de Migraciones 25.871, artículo 22: “Se considerará "residente permanente" a todo extranjero que, con el propósito de establecerse definitivamente en el país, obtenga de la Dirección Nacional de Migraciones una admisión en tal carácter. Asimismo, se considerarán residentes permanentes los inmigrantes parientes de ciudadanos argentinos, nativos o por opción, entendiéndose como tales al cónyuge, hijos y padres.”

⁷¹¹ Por lo que quedan habilitados para votar en elecciones de Jefe y Vicejefe de Gobierno, Legisladores porteños y miembros de las Juntas Comunes.

⁷¹² De acuerdo a la información publicada por el Tribunal Superior de Justicia, la cantidad de electores extranjeros en el padrón de la Ciudad de Buenos Aires para la elección del 28/06/09 ascendía a 10.624; número que esta lejos de representar al total de extranjeros que reúnen las requisitos exigidos por la Ley citada para inscribirse en el Registro citado

⁷¹³ Artículo 20. — Los extranjeros serán admitidos para ingresar y permanecer en el país en las categorías de "residentes permanentes", "residentes temporarios", o "residentes transitorios". Hasta tanto se formalice el trámite correspondiente, la autoridad de aplicación podrá conceder una autorización de "residencia precaria", que será revocable por la misma, cuando se desnaturalicen los motivos que se tuvieron en cuenta para su otorgamiento. Su validez será de hasta ciento ochenta (180) días corridos, pudiendo ser renovables hasta la resolución de la admisión solicitada, y habilitará a sus titulares para permanecer, salir y reingresar al territorio

elecciones de autoridades locales. Esta propuesta convertiría en obligatorio el ejercicio del derecho a voto, en igualdad de condiciones que los electores no extranjeros, tal como lo establece el art. 62 de la Constitución de la Ciudad⁷¹⁵

El punto a) del artículo 21 de la Ley Orgánica de Comunas 1777 de la Ciudad de Buenos Aires, establece como uno de los requisitos para ser miembro de la Junta Comunal el ser argentino nativo, por opción o naturalizado. Este requisito –que claramente excluye a los extranjeros con residencia permanente- podría poner en tela de juicio el carácter democrático de la implementación del ordenamiento político administrativo de la Ciudad mediante las Comunas, al producir una asimetría entre quienes tienen poder de intervenir activamente en las decisiones que surjan de las mismas, y los inmigrantes residentes permanentes de la Ciudad que carecen del reconocimiento del derecho de sufragio pasivo, es decir, del derecho a presentarse como candidatos a elecciones libres y a resultar elegidos.

Si bien esta limitación de los derechos políticos de los extranjeros es común al ordenamiento jurídico político del resto del territorio nacional, la excepcionalidad que implica la organización política y administrativa de la Ciudad en Comunas⁷¹⁶, requiere también del avance en el reconocimiento de los derechos políticos de los extranjeros con residencia permanente. En este sentido, la segunda propuesta presentada impulsa el otorgamiento del derecho al sufragio pasivo en elecciones comunales (a presentarse como candidato para las Juntas Comunales) para los inmigrantes con residencia permanente en la Ciudad. Esto requiere de la modificación de los requisitos establecidos en el art. 21 de la Ley 1777, y de esta

nacional, trabajar y estudiar durante su período de vigencia. La extensión y renovación de "residencia precaria" no genera derecho a una resolución favorable respecto de la admisión solicitada.

⁷¹⁴ Artículo 22. — Se considerará "residente permanente" a todo extranjero que, con el propósito de establecerse definitivamente en el país, obtenga de la Dirección Nacional de Migraciones una admisión en tal carácter. Asimismo, se considerarán residentes permanentes los inmigrantes parientes de ciudadanos argentinos, nativos o por opción, entendiéndose como tales al cónyuge, hijos y padres.

⁷¹⁵ **"La Ciudad garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía, conforme a los principios republicano, democrático y representativo, según las leyes que reglamenten su ejercicio. El sufragio es libre, igual, secreto, universal, obligatorio y no acumulativo. Los extranjeros residentes gozan de este derecho, con las obligaciones correlativas, en igualdad de condiciones que los ciudadanos argentinos empadronados en este distrito, en los términos que establece la ley."**

⁷¹⁶ Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, artículos 127, siguientes y concordantes de la Constitución de la Ciudad, y Ley Orgánica de Comunas N° 1777/05.

manera incorporar a los inmigrantes como actores políticos plenos de la vida comunal, quienes representan a más del 11% de la población de la Ciudad, llegando en algunas Comunas a conformar hasta el 15% de su población.

LA NACIONALIDAD COMO LÍMITE DE LA CIUDADANÍA

De más está decir que la complejidad del concepto de ciudadanía proviene del hecho de que su significado, su contenido, se encuentra en constante disputa. Y no podría ser de otra manera, ya que del entramado de derechos y obligaciones que conforman su significado, depende el carácter inclusivo o excluyente en que se configuran los derechos civiles, políticos y sociales. Éstos, en mayor o menor medida, nunca alcanzan de la misma manera a aquellos que son ciudadanos de un Estado Nación, y a aquellos que a pesar de habitar en el mismo, son relegados a un status jurídico inferior. El hecho de que la Argentina haya sido ambivalente en el otorgamiento de derechos políticos a residentes permanentes extranjeros da cuenta de esta disputa.

Tanto los proyectos de 1890 como los presentados en 2010, a pesar de las obvias diferencias provenientes de los contextos históricos en que se insertaron, son idénticos en un punto: provocativamente abren la discusión sobre hasta qué punto los derechos políticos deben seguir supeditados a una ciudadanía anclada en la nacionalidad.

La actual Ley de Comunas de la Ciudad de Buenos Aires excluye a los extranjeros del sufragio pasivo en las elecciones comunales, y dado que esta exclusión no sólo no se corresponde con la normativa vigente sino que hasta en cierto punto la niega, podemos suponer que en el ánimo de los legisladores operaron ciertos estereotipos y prejuicios que le “dan sentido” a este rechazo casi xenófobo.

Si nos detenemos en la normativa migratoria del siglo XIX, específicamente en la Ley de Migraciones 817 de 1876 (que por razones de espacio no analizaremos) y su contextualización con la idea de progreso⁷¹⁷, con la identificación de la civilización

⁷¹⁷ Al respecto, ver los trabajos de HARRIS, Marvin *El desarrollo de la teoría antropológica. Historia de las teorías de la cultura*. Ed. Siglo XXI, México. 1983; LISCHETTI, Mirtha (comp.) *Antropología*. EUDEBA, Buenos Aires. 1995; PALERM, Angel. *Historia de la etnología*. Editorial Alhambra Mexicana, S.A., México D.F. 1982; ZEITLIN, Irving *Ideología y teoría sociológica*. Amorrortu editores, Buenos Aires. 1982

con Europa, con en el rechazo –encubierto o explícito- al *indígena*, con la percepción del territorio nacional como un *desierto* a poblar, y con la firme convicción de que era la inmigración europea la que debía hacerlo, veremos que fueron cuestiones que formaron parte del “sentido común” de los intelectuales de gran parte del siglo XIX y comienzos del siglo XX⁷¹⁸ y de un programa de gobierno conforme a los objetivos establecidos. Estas cuestiones fueron, en un sentido específico, parte de la ideología⁷¹⁹ de la clase dominante, expresada en el escenario de las discusiones decimonónicas en torno a la apertura de la ciudadanía a extranjeros, por los diputados y senadores de la Nación, ministros y políticos de peso e influencia; propiamente *la élite de poder*⁷²⁰. Ideología, que en este caso es entendida como “una dimensión práctica y específica: el complicado proceso dentro del cual los hombres se “vuelven” (son) conscientes de sus intereses y de sus conflictos”⁷²¹. Es decir, no como un sistema de creencias ilusorias o falsa conciencia, ya que los vínculos prácticos que existen entre las “ideas” y las “teorías” y la “producción de la vida real” se encuentran todos dentro de este proceso de significación social y material⁷²². Los procesos fundamentales de significación social son intrínsecos a la conciencia práctica y al mismo tiempo, intrínsecos a las concepciones, pensamientos e ideas reconocibles como productos de la misma.

El actual rechazo a la incorporación a la arena política comunal de aquellos inmigrantes que, a pesar de demostrar su arraigo al país en base a décadas de residencia y trabajo en el mismo, siguen siendo denominados “extranjeros”, tan similar al que produjo en 1890 el proyecto, mucho más vanguardista, de otorgar los mismos derechos y deberes que los ciudadanos “naturales” a inmigrantes con dos años de residencia en el país, tal vez sea más inteligible si se lo observa como un

⁷¹⁸ Al respecto, ver ALBERDI, Juan Bautista *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires [1852] 1992 y RAMOS MEJÍA, José María. *Las multitudes argentinas*. Secretaría de cultura de la Nación – Editorial Marymar. Buenos Aires. [1899] SARMIENTO, D. F. *Facundo*.. Emecé, Buenos Aires. 1999

⁷¹⁹ WILLIAMS, Raymond. *Marxismo y literatura*, Ediciones Península, Barcelona 1980

⁷²⁰ MILIBAND, Ralph *La Teoría Social Hoy. Análisis de Clases*. Ed. Siglo XXI Barcelona, 1987.

⁷²¹ WILLIAMS, Op. Cit., pág. 86.

⁷²² La afirmación y explicación de las formas políticas y de las ideas generales y filosóficas como independientes del proceso social material ha constituido el “error” de la economía política –la versión burguesa del materialismo- y en tal sentido es que evitamos identificar a la ideología como tal.

aspecto *residual* de la cultura dominante de finales del siglo XIX. De acuerdo a Williams, *residual* es todo aquel elemento que ha sido formado en el pasado, pero que todavía se halla en actividad dentro del proceso cultural, no sólo como un elemento del pasado, sino como un efectivo elemento del presente;

“un elemento cultural residual se halla normalmente a cierta distancia de la cultura dominante efectiva, pero una parte de él, alguna versión de él –y especialmente si el residuo proviene de un área fundamental del pasado- en la mayoría de los casos habrá de ser incorporada si la cultura dominante efectiva ha de manifestar algún sentido en estas áreas”⁷²³.

¿En qué sentido la oposición al otorgamiento de derechos políticos a inmigrantes es parte de un proceso cultural? ¿Cuál es el sentido de *cultura* en esta definición? Siguiendo a Raymond Williams, la *cultura* es un proceso social total, no diferenciable –o sólo en términos de análisis- de la “sociedad” y de la “economía”, y dentro del cual los hombres definen y configuran sus vidas. Al mismo tiempo, la ideología es definida en su dimensión *práctica* –alejándonos de toda diferenciación entre “verdadera” y “falsa” conciencia- como el proceso por el cual los hombres devienen conscientes de sus intereses y conflictos. Teniendo en mente ambos conceptos, debemos recordar que la normativa es sancionada por un Estado Nación que reivindica con éxito el monopolio del uso legítimo de la violencia física en un territorio determinado (siguiendo la clásica definición de Weber), y que consagra simbólicamente, mediante su cristalización en el Derecho, el estado de la relación de fuerzas entre los grupos y las clases⁷²⁴.

Entonces, al hablar de lo residual como parte de un proceso cultural, que ocurre al interior de un Estado, y que implica retomar, en un nuevo contexto, determinada ideología –el anclaje de la ciudadanía en la nacionalidad- es necesario entender este proceso dentro de otro mayor que lo abarca e incluye: el de la conformación de una hegemonía que, entre otras cosas, estableció los límites simbólicos –y así prácticos- que identificaron a aquellos grupos incluidos como parte del Estado Nación argentino, y al mismo tiempo, a aquellos excluidos de él.

Es así como las reacciones negativas que provocaron los proyectos de padrón automático y de sufragio pasivo para extranjeros en elecciones comunales mediante

⁷²³ WILLIAMS, Op. Cit., pág. 145..

⁷²⁴ Bourdieu, Pierre *El sentido práctico*. Taurus, Madrid 1991.

la anteposición de la nacionalidad, parecería ser más una excusa para evitar un escenario donde comunidades de inmigrantes de países del MERCOSUR (que cuentan con una importante tradición de organización territorial) que en la Argentina han sido históricamente rechazadas⁷²⁵ bajo argumentos difíciles de diferenciar de un discurso racista⁷²⁶, se conformen como un colectivo políticamente habilitado para la participación democrática en el gobierno comunal; temor que bien podría sustentarse en su concentración demográfica en sectores específicos de la Ciudad, como señalamos anteriormente. Pero el rechazo nacional a la incorporación de los colectivos de inmigrantes latinoamericanos dentro del “nosotros nacional” (algo que sí ha ocurrido con la inmigración europea) no parece entrar en conflicto con su incorporación en la Ciudad como fuerza de trabajo. Como señala Eric Wolf⁷²⁷, la *función* de las categorías raciales⁷²⁸, dentro del capitalismo industrial, es excluir a ciertos grupos estigmatizados de los trabajos mejor remunerados. Así, y si tenemos

⁷²⁵ El racismo de la Argentina contemporánea tiene sus raíces en el racialismo del siglo XIX y si bien tal cuerpo doctrinario carece de una teoría que lo actualice en el presente, sus principios básicos siguen vigentes. El racismo contemporáneo, que se ha guardado de apoyarse en los principios del determinismo racial –discurso fácilmente ridiculizable por el anacronismo que le impone la historia- ha sido caracterizado por algunos autores (ver BALIBAR, E. y WALLERSTEIN, L. *Raza, Nación y clase*. Indra Comunicación, Santander. 1991) como un “racismo sin razas”, más específicamente como un *racismo diferencialista*. Esta forma del racismo ya no recurre a argumentaciones biológicas, sino a la *irreductibilidad de las diferencias culturales*; tampoco postula la superioridad jerárquica de determinadas culturas sobre otras –discurso históricamente denostado en la actualidad- pero sí combate contra el peligro de la desaparición de las “fronteras” entre las “culturas”, defendiendo la incompatibilidad entre distintas tradiciones y *estilos* de vida. Se evidencia así que la racialización de los comportamientos y pertenencias sociales no constituye su única forma de naturalización; la *cultura*, entendida por este racismo como una *identidad* de límites claros y precisos, de características distintivas *a simple vista* y cuya pertenencia se transmite por *herencia*, se ha convertido demasiado fácilmente en un sustituto útil al concepto de *raza*

⁷²⁶ En diciembre de 2010, decenas de familias tomaron el Parque Indoamericano (Villa Soldati, Ciudad de Buenos Aires) en reclamo de una reparación estatal en su derecho a una vivienda digna. En las jornadas en que se desarrolló la toma, el reclamo por una solución al déficit habitacional de la Ciudad fue opacado por las declaraciones de tinte xenófobo de los principales funcionarios del gobierno local, profundizándose la ya preexistente estigmatización de la población inmigrante de los países limítrofes.

⁷²⁷ WOLF, Eric *Europa y la gente sin historia*. 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, D.F. México. [1987] 2005.

⁷²⁸ Ver nota al pie N° 10.

en cuenta las afirmaciones de Wallerstein⁷²⁹ esta consecuente etnificación de la fuerza de trabajo, al abaratar hasta el extremo los costos laborales de ciertos sectores específicos, soluciona la contradicción inmanente a la combinación histórica entre el racismo que se propone expulsar o eliminar a ese “otro” diferente e “inferior”, y un sistema capitalista en expansión que necesita de toda la fuerza de trabajo disponible⁷³⁰.

Esta “recuperación”, como elemento *residual* del rechazo decimonónico en separar los derechos de ciudadanía con la identidad nacional (que, hay que repetirlo, se conforma como un proyecto mucho más cauteloso que aquel de 1890, ya que sólo propone la participación en el sufragio pasivo para elecciones comunales, de injerencia puramente vecinal) ¿es un discurso anacrónico y desencajado del contexto social en el que es expuesto? Seguramente. Pero también es una oportunidad de discutir hasta qué punto debe seguir la ciudadanía anclada a la nacionalidad.

Como señala Anderson⁷³¹ tanto la *nación* como el nacionalismo son artefactos culturales de una clase particular; más específicamente, la *nación* es aquella “comunidad política imaginada como inherentemente limitada y soberana [que] se imagina como *comunidad* porque, independientemente de la desigualdad y la explotación que en efecto puedan prevalecer en cada caso, la nación se concibe siempre como un compañerismo profundo, horizontal”⁷³².

Ahora bien, con esta definición de nación y la identificación de ciudadanía con nacionalidad como premisas ¿qué es lo que ocurre con los inmigrantes de la Ciudad de Buenos Aires (que conforman el 12% de su población) al ser privados, a través

⁷²⁹ Op. Cit.
⁷³⁰

Como señala Eric Wolf (1987) si bien el racismo es útil a la jerarquización del mercado de trabajo –que permite a los Estados capitalistas (BORON, Atilio 2004. *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. CLACSO. Buenos Aires) explotar la fuerza de trabajo de poblaciones estigmatizadas sin responder a los requerimientos que la sociedad salarial le impone con respecto al resto de los trabajadores- el capitalismo no creó las distinciones raciales existentes. Sin embargo “es el proceso de movilización del trabajo dentro del capitalismo lo que comunica a estas distinciones sus valores efectivos” (Wolf, 1987:460).

⁷³¹ ANDERSON, Benedict Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. Fondo de Cultura Económica, México. [1983]1993.

⁷³² ANDERSON, Op. Cit. Pág. 25.

de la Ley 1777, de algunos de los derechos inherentes a la ciudadanía, específicamente de los derechos políticos? Claramente, ampliar los derechos políticos de los inmigrantes, habilitando su representación mediante el sufragio pasivo, aún sólo para elecciones comunales, constituye un verdadero reto tanto para los más de 300.000 inmigrantes –concientes de que sus derechos sociales dependen del carácter que como sujetos políticos tengan dentro de la sociedad que sí los ha incorporado como trabajadores- como para quienes conforman una muy pequeña fracción de la clase política que está convencida de que el ejercicio de los derechos políticos propios de la ciudadanía –en tanto sistema de derechos y deberes que obligan al Estado y al mismo ciudadano para con éste- debe escindirse de la nacionalidad.

Reconocer el derecho a sufragio pasivo de los inmigrantes implica un avance en la igualdad de todos los residentes de la Ciudad ante la ley; lo que no es –ni ha sido jamás- un hecho dado, sino que su consecución depende de un constante proceso activo de lucha por la plena igualdad de derechos. De esta manera, la integración no se limita únicamente a la adaptación por parte de los inmigrantes a las instituciones y prácticas de nuestra sociedad, sino que implica también la acción positiva de la sociedad receptora para su inclusión social, económica y cultural. La ampliación de los derechos políticos de los inmigrantes permitiría establecer vínculos de representación política más sólidos entre las Juntas Comunales y los residentes de la Ciudad, haciendo posible una discusión pública más honesta de las opiniones, deseos y preocupaciones de los inmigrantes en todas aquellas materias que, en tanto vecinos de la Ciudad, los afectan en relación con la vida pública local.

Y el desafío es difícil porque la imbricación de la ciudadanía en la nacionalidad es hoy demasiado fuerte en la Argentina. Tanto el proyecto de 1890 como el presentado en 2010 proponen una profundización de los mecanismos democráticos de gobierno, del “derecho a tener derechos”⁷³³ (Benhabib, 2005) incluyendo dentro

⁷³³ El derecho a tener derechos, de acuerdo a Seyla Benhabib (BENHABIB, S. *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*. Gedisa, Barcelona, 2005) significa que el derecho de un individuo a ser reconocido como sujeto de derechos, pertenece a una categoría distinta al derecho correspondiente *luego* de realizado este reconocimiento. El primer significado de *derecho* en la frase —el derecho a tener derechos- se corresponde con el derecho de todo ser humano a ser reconocido miembro de un grupo, es un derecho moral a la membresía y una cierta forma de trato compatible con el derecho a la membresía (2005:50). El sentido de derecho en la segunda parte de la frase

del “nosotros ciudadanos” a aquellos históricamente contruidos como “otros extranjeros”; voluntad de integración dentro de la comunidad jurídico civil que, paradójicamente, incrementa la sensación de amenaza que proviene de “ellos”, los inmigrantes latinoamericanos en la Ciudad, precisamente por su condición de radicalmente diversos.

La siguiente cita de Jackes Ranciere ilustra el rechazo que provocan en una parte importante de la clase política:

“la democracia es, ante todo, esa condición paradójica de la política, ese punto en el que toda legitimidad se confronta con su ausencia de legitimidad última, con la contingencia igualitaria que sostiene a la contingencia desigualitaria misma (...) “El “gobierno de cualquiera” está condenado al odio interminable de todos aquellos que tienen que presentar títulos para gobernar a los hombres: nacimiento, riqueza o ciencia. Lo es hoy más radicalmente que nunca, porque el poder social de la riqueza ya no tolera trabas a su crecimiento ilimitado y porque sus resortes se articulan cada día más estrechamente con los de la acción estatal”⁷³⁴.

Como bien indica de Lucas⁷³⁵, el concepto de ciudadanía fue complejizado durante la Revolución Francesa de 1789 (previamente entendida como la pertenencia de una persona a una comunidad política, ésta ultima originariamente la ciudad) al identificarla con la nacionalidad, la pertenencia a una nación soberana y no sólo a un pueblo. La igualación ciudadanía-nacionalidad muestra hoy su incompatibilidad con la idea de ciudadanía inclusiva y plural.

Al respecto, Giorgio Agamben, en *Política del exilio*⁷³⁶ analiza la separación de los derechos del hombre de los del ciudadano, y su relación con la figura del refugiado.

corresponde a su uso jurídico civil; supone la existencia de una comunidad que reconoce a determinados sujetos dentro de un *nosotros*, en tanto poseen características que el mismo grupo define como *propias*, y al que como tal le corresponden determinados derechos y obligaciones de carácter recíproco. En el primer sentido de derecho, esta comunidad jurídico civil de reconocimiento mutuo esta ausente.

⁷³⁴ RANCIÈRE Jacques. *El odio a la democracia*. Ed. Amorrortu, 2006, p. 57

⁷³⁵ DE LUCAS, Javier. La inmigración, como res política <http://www.uv.es/CEFD/10/delucas.pdf>

⁷³⁶ AGAMBEN, Giorgio. *Política del exilio*. Cuadernos de Crítica de la Cultura N° 26-27, Archipiélago, Barcelona, 1996.

En base a los escritos de Hannah Arendt, Agamben señala que –dentro de la lógica del Estado Nación- los derechos sagrados e inalienables del hombre carecen de toda tutela y realidad (de su garantía) en la medida en que han quedado subsumidos en los derechos de *ciudadanía*. Dado a que es sobre el *hombre*, que en primera instancia “nace” como nuda vida dentro de los límites conceptuales del Estado nación ya sea que se fijen por *ius sanguinis* o *ius soli*, que la nación realiza su ordenamiento jurídico y biopolítico invistiendo esta nuda vida como “sujeto soberano” bajo la figura del “ciudadano”, el *nacimiento* se convierte en condición de pertenencia a una nación y “los derechos se atribuyen al hombre tan sólo en la medida en que éste es el fundamento del ciudadano, fundamento destinado a disiparse directamente en este último”⁷³⁷. Desde nuestra perspectiva y ante el escenario de exclusión de los inmigrantes de la participación política comunal, podemos pensar que desde el momento en que el extranjero con residencia permanente, pero no ciudadano (ritual jurídico que exige la renuncia a la nacionalidad de origen) queda fuera de esta ciudadanía así configurada, aún cuando en tanto ser humano es fuente y portador de “derechos humanos sagrados e inalienables”, estos quedan “sin respaldo” y su garantía esta sujeta, en cierta forma, a la voluntad del Estado Nación en la que habita como extranjero. Así, los derechos del hombre, que sólo tenían sentido como premisa de los derechos del ciudadano “se separan progresivamente de éstos y se utilizan fuera del contexto de la ciudadanía con el supuesto fin de representar y proteger una vida desnuda que cada vez más se ve expulsada hacia los márgenes de las naciones estados (...)”⁷³⁸.

Las discusiones decimonónicas y las contemporáneas dan cuenta de que la imbricación ciudadanía-nación-naturaleza (sangre, lugar de nacimiento) es difícil de romper porque ha sido identificada con un “hecho natural” y no como lo que es, una convención. Porque la “ciudadanía” no es una verdad ontológica; como dice Ranciere, “si las palabras sirven para enredar las cosas, es porque la batalla sobre ellas es indisociable de la batalla sobre las cosas”.

Es importante retomar la ambigüedad en que es colocado el inmigrante cuando es reconocido en un plano de *igualdad* con el ciudadano en relación al ejercicio de ciertos derechos humanos, y en un plano de *desigualdad* con respecto a los

⁷³⁷ AGAMBEN, Op. Cit. P.44

⁷³⁸ AGAMBEN, Op. Cit. P.44

derechos políticos. Tal vez, la distancia existente entre la idea de igualdad y la de *equidad*, tal cual ésta última aparece, entrelíneas, en el ordenamiento jurídico de la Ciudad, pueda constituirse como una herramienta para entender la sobredeterminación en la que se encuentra el inmigrante en tanto sujeto de derechos.

La *igualdad* puede definirse como “la condición natural que se expresa en la pertenencia a la condición humana”⁷³⁹; todos los hombres y mujeres son –en tanto humanos- iguales, independientemente de cualquier atributo particular, lo que implica el “derecho de todos los seres humanos a ser tratados con idéntica consideración”⁷⁴⁰. Pero, la igualdad también puede cobrar sentido en tanto “igualdad política”, ficción correspondiente al proceso de construcción de ciudadanía que, como vimos con Agamben, conllevó a la disipación de los derechos del hombre en los derechos del ciudadano, dejando al “hombre no ciudadano” en una virtual desprotección, en tanto no miembro de la comunidad en la que se encuentra. Es decir, y volviendo a Benhabib, como un sujeto de derechos que carece del reconocimiento del Otro dentro de un Nosotros, cuando estos últimos comportan una comunidad jurídico civil de consocios que se reconocen mutuamente como miembros.

Debemos preguntarnos entonces, hasta dónde se puede mantener un modelo de inmigración que se concreta en una forma de exclusión en la medida en que construye para los inmigrantes un estatuto parcial, sectorial, provisional, en su contenido de derechos y deberes.

CONCLUSIONES

Un modelo de gestión democrática de una sociedad plural no puede sostenerse si se mantiene la exclusión institucionalizada de una parte importante de la misma, que al tiempo que contribuye a la sociedad y a las cargas del Estado, es privada de aquello

⁷³⁹ DIGILIO, P. *Igualdad y diferencia*. En *Diccionario latinoamericano de bioética*. UNESCO-Universidad de Colombia, Colombia. 2008, p. 406.

⁷⁴⁰ DANANI, C. América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad. *Ciencias Sociais Unisinos* 44 janeiro-abril 2008

que exige la democracia: el derecho, los derechos a intervenir y decidir sobre los criterios de gestión de la vida pública; es decir, los derechos políticos, que van más allá del voto (de Lucas, op. cit.). Un proyecto de una Ciudad integrada e inclusiva no es viable ni eficaz, sin la previa superación de los actuales límites a la participación política, para lo cual es prioritaria la ampliación de la democracia local, y la constitución de las Comunas como primer ámbito del juego político democrático.

Como bien señala Soysal⁷⁴¹ la multiplicación de las formas de pertenencia a un Estado Nación (que en el caso local van desde ciudadano, extranjero con residencia permanente, hasta “extranjero ilegal”) conlleva la existencia de distintos grados de ejercicio (hasta el grado cero) de los derechos que conllevan la ciudadanía. Es por esto que un gran número de autores menciona la urgente necesidad de un modelo de ciudadanía que rompa los límites conceptuales del Estado Nación (González⁷⁴²), ante el evidente escenario de desagregación de sus elementos en tanto categoría política propia de los estados nacionales. Se torna evidente que debe diferenciarse su carácter de vínculo de pertenencia e identidad (la condición de miembro de una comunidad nacional, portador de una cultura homogénea), del de título de soberanía (la condición de sujeto de los derechos políticos, el núcleo duro de la condición de ciudadano) y de título de beneficios sociales (la condición de ciudadanía social) (de Lucas, op. cit.).

En esta línea, algunos teóricos han propuesto la conformación de una ciudadanía postnacional que se sitúe en la persona, superando las concepciones que tradicionalmente la vinculaban al Estado (Soysal⁷⁴³). Seyla Benhabib⁷⁴⁴, por ejemplo, habla de una ciudadanía desagregada como forma de hacer frente al fenómeno ineludible de la globalización, y que supone traspasar el Estado y crear una ciudadanía basada en contextos inter y transnacionales.

⁷⁴¹ SOYSAL, Y. Limits of citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe, The University of Chicago Press, Chicago, 1994.

⁷⁴² GONZÁLEZ, Noelia, La desnacionalización de la ciudadanía: El derecho a voto de los extranjeros como requisito para la integración social, extraído de www.ub.edu/demoment/jornadasfp/PDFs/18-Desnacionalizacion.pdf, 29/09/2009

⁷⁴³ SOYSAL, Y. Limits of citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe, The University of Chicago Press, Chicago, 1994.

⁷⁴⁴ Op. Cit. P. 127.

Las propuestas observadas tanto en los proyectos de 1890 como los de 2010 implican desnacionalizar la ciudadanía, convertirla en un estatuto independiente de la nacionalidad. Esto significaría que los miembros de una comunidad política se constituyen como portadores de derechos pero no debido a un vínculo pre-jurídico que los une existencialmente al Estado, sino por el hecho de residir en él. Una ciudadanía desnacionalizada no sólo implica su desvinculación del demos respecto al etnos, sino también la superación de su dimensión tecnicojurídica y estatalista. Para que esta reformulación sea posible, el Estado debería reconocer en el vínculo creado por una residencia estable la razón de pertenencia y reconocimiento de los sujetos como ciudadanos del lugar en que habitan. Al mismo tiempo, esto implica aceptar el carácter de comunidad política que tiene la Ciudad y recuperar la dimensión política de la condición de vecinos, algo que muy difícilmente se puede negar a los inmigrantes. Pero siempre que esto no imponga el precio de la renuncia a su nación de origen. Puede afirmarse que este reconocimiento es el camino hacia una “democracia sin homogeneidad”, sin una precomprensión social, étnica, política, económica o religiosa de los ciudadanos⁷⁴⁵.

Actualmente, en la Ciudad de Buenos Aires, los inmigrantes en tanto extranjeros, son el arquetipo de los excluidos, de los silenciados del pacto original que define quién es sujeto del vínculo social, quedando fuera del pacto político. Exclusión que opera mediante categorías normativas que colocan a los inmigrantes como extranjeros residentes no ciudadanos, un status especial que, si bien no les impide cohabitar en la misma comunidad que los clasifica, los priva del ejercicio de ciertos derechos y de la participación en determinadas actividades sociales⁷⁴⁶.

El Derecho, si bien no es el elemento decisivo en la reversión de dicha exclusión, sí es imprescindible; pasar de un Derecho funcional a una política instrumental a una política más amplia y de largo alcance será un acto viable en la medida en que el

⁷⁴⁵ PRESNO LINERA, M. A. “La participación política como forma de integración”, Presno Linera, M. A. (editor) *Extranjería e inmigración: aspectos jurídicos y socioeconómicos*, Valencia: Tirant lo Blanch. 2004.

⁷⁴⁶ Castel ejemplifica esta exclusión con los *indígenas* que durante el proceso de colonización representaban una categoría de sub-ciudadanos regidos por un código especial, y señala que en la actualidad esta acción constituye, merced al estatuto especial que adjudica a ciertas categorías de la población, una amenaza real en cuanto a formas de exclusión contemporáneas CASTEL, Robert *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós. Buenos Aires. 1997

actual ordenamiento jurídico de las Comunas de la Ciudad se modifique, aceptando el derecho de los extranjeros al sufragio pasivo, momento en que podría comenzar a hablar de una verdadera integración política.

Summary

Two bills propose the creation of the political right as a candidate in municipal elections and ensuring voting rights for all immigrants with permanent residence in the City of Buenos Aires. Our job is to analyze what are the limits and the political and cultural resistance to the construction of a de-nationalized citizenship in the City of Buenos Aires.

Key words: immigration, citizenship denationalized, political rights.

Simposio 4

Direito, Educação, Ética e Sustentabilidade Diálogos entre os vários ramos do Conhecimento no contexto da América Latina e do Caribe

A ATIVIDADE JURISDICIONAL COMO POSSIBILIDADE DE CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NAS RELAÇÕES DE TRABALHO

Carolina Spack Kemmelmeier⁷⁴⁷

Cyrce Adryadne Sousa⁷⁴⁸

RESUMO

O artigo centra-se no problema da concretização dos direitos humanos nas relações de trabalho. Esse enfoque possibilita desenvolver a crítica à concepção contratual/patrimonialista do Direito do Trabalho. Metodologicamente, trata-se de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial a partir de dois casos pontuais - “José Pereira” e “Sadia” - e as contribuições da atividade jurisdicional para a eficácia dos direitos humanos no mundo do trabalho.

Palavras chave: Trabalho; Direitos Humanos; trabalho escravo; liberdade sindical

1. INTRODUÇÃO

Este texto é parte integrante do projeto de pesquisa “Relações de trabalho na

⁷⁴⁷ Professora de Direito da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste). Membro do Grupo de Pesquisa sobre Estado, Sociedade, Trabalho e Educação (GPESTE). Mestre em Direito. O artigo é parte do Projeto de Pesquisa: As relações de trabalho na perspectiva dos direitos humanos e direitos fundamentais, contemplado com apoio da Fundação Araucária e Governo do Estado do Paraná/Seti.

⁷⁴⁸ Acadêmica do Curso de Direito da Unioeste. Integrante do Projeto de Pesquisa: As relações de trabalho na perspectiva dos direitos humanos e direitos fundamentais no Brasil, contemplado com apoio da Fundação Araucária e Governo do Estado do Paraná/Seti.



perspectiva dos direitos humanos e direitos fundamentais no Brasil” desenvolvido no âmbito do Grupo de Pesquisa sobre Estado, Sociedade, Trabalho e Educação (GPESTE) da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), no campus de Foz do Iguaçu.

Esse projeto tem como objeto central a reflexão sobre o tratamento jurídico das relações de trabalho a partir de uma leitura do processo social de construção dos direitos humanos e dos direitos fundamentais. A escolha desse enfoque se justifica na medida em que possibilita a crítica à leitura restritiva do Direito do Trabalho, focada apenas na perspectiva contratual e patrimonialista da relação trabalhista e à visão do trabalho enquanto categoria dissociada da dignidade do ser humano. Também possibilita, através da interdisciplinariedade, a reflexão sobre intersecções entre Direito, sociedade e política, bem como o estudo de conceitos e modelos de hermenêutica jurídica distintos daqueles oriundos do modelo jurídico liberal.

Dentro dessa perspectiva, o presente artigo explora o papel da atividade jurisdicional para a concretização dos direitos humanos nas relações de trabalho. Metodologicamente, esse objeto de reflexão foi construído a partir de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial. Adotou-se uma abordagem multidisciplinar do Direito, na medida em que requer leituras que versam sobre Direito do Trabalho, bem como Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Constitucional e Direito Processual.

Mais especificamente, foram selecionados dois casos pontuais. O primeiro deles é o caso José Pereira, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), que apresenta como discussão central o trabalho escravo contemporâneo. O outro é o caso Sadia, julgado pelo Tribunal Regional do Trabalho da 3ª. Região (TRT 3ª. Região) e que versa sobre a liberdade sindical. Tanto a erradicação do trabalho forçado como a liberdade sindical são compromissos fundamentais expressos no art. 2º da Declaração sobre Princípios e Direitos Fundamentais da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 1998⁷⁴⁹.

Essa delimitação possibilitou refletir sobre as contribuições da atuação dos movimentos sociais e dos juristas para a concretização desses direitos através da propositura de ações judiciais. Para tanto, estruturou-se o desenvolvimento do

⁷⁴⁹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho*. Genebra, 1998, <http://www.oitbrasil.org.br/info/downloadfile.php?fileId=356>, 23.02.2011.

artigo em três etapas. A primeira delas contextualiza o Direito do Trabalho na perspectiva dos direitos humanos, notadamente diante da chamada reestruturação produtiva, bem como relaciona a atividade jurisdicional com a concretização dessa categoria de direitos nas relações de trabalho na perspectiva do Estado Democrático de Direito. Em seguida, é apresentado o caso José Pereira e são identificadas suas repercussões para o enfrentamento do trabalho escravo contemporâneo no Brasil. No último tópico, foca-se no caso Sadia e nas contribuições da decisão judicial para a delimitação da liberdade sindical.

2. DIREITO DO TRABALHO NA PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS

O Direito do Trabalho tem sua origem associada ao modo de produção capitalista, às tensões da sociedade industrial e aos movimentos sociais para reivindicação de melhoria da condição social do trabalhador ⁷⁵⁰. Esse setor do Direito se insere, a partir do final do século XIX, no processo de questionamento do modelo jurídico liberal/individualista e de seus valores centrais - igualdade formal e propriedade - e é parte integrante da construção do Direito Social e do Estado Social ⁷⁵¹

A construção e a ampliação do Direito do Trabalho relacionam-se historicamente à conquista e à positivação dos chamados direitos econômicos-sociais no plano do Direito Constitucional e do Direito Internacional dos Direitos Humanos ao longo do século XX. Fábio Konder Comparato observa que esse processo se encontra associado às pressões do movimento socialista, ao reconhecimento dos limites do modelo liberal e à interpretação de que existe vinculação direta entre pobreza e sistema capitalista de produção ⁷⁵².

A regulamentação jurídica sobre as relações de trabalho não pode ser dissociada da realidade vivenciada no modo de produção capitalista. A internacionalização da produção e da circulação transfronteiriça de bens e serviço no sistema capitalista de

⁷⁵⁰ BIAVASCHI, Magda Barros. *O Direito do Trabalho no Brasil 1930 – 1942: a construção do sujeito de direitos trabalhistas*. São Paulo: LTr, 2007.

⁷⁵¹ MAIOR, Jorge Souto; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. “O que é Direito Social”. In: CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. *Curso de Direito do Trabalho: teoria geral do Direito do Trabalho*, v. 1. 13-40. São Paulo: LTr, 2007, p. 19.

⁷⁵² COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 51.

produção experimentou diversos ciclos de intensificação e transformação. Ao mais recente destes ciclos, tem-se usualmente atribuído a denominação de globalização⁷⁵³. Estão inseridos nessa expressão – globalização - aspectos como a institucionalização do livre mercado e da livre circulação do capital através do sistema multilateral de comércio e dos blocos regionais, o aumento do comércio internacional e dos investimentos estrangeiros, a hegemonia das idéias neoliberais, o poder das corporações transnacionais, a financeirização da economia e o aumento dos fluxos migratórios, fatos esses que afetam diretamente as relações de trabalho⁷⁵⁴.

Esses impactos são observados, por exemplo, no aumento da instabilidade dos vínculos empregatícios, na pressão para o rebaixamento dos salários e demais direitos trabalhistas, na precarização da contratação do trabalho e das condições de segurança e saúde dos trabalhadores e no enfraquecimento da representação sindical⁷⁵⁵.

Nesse cenário, torna-se ainda mais complexa a concretização nas relações de trabalho dos direitos humanos, conforme a compreensão dessa categoria proposta por Herrera Flores como “*sistemas de objectos (valores, normas, instituciones) y sistema de acciones (práticas sociales) que posibilitan la apertura y la consolidación de espacios de lucha por la dignidad humana*”⁷⁵⁶.

Na literatura jurídica, a expressão direitos humanos costuma estar associada ao Direito Internacional e, direitos fundamentais, ao Direito Constitucional de cada Estado⁷⁵⁷. Nesse artigo, optou-se em utilizar a expressão direitos humanos em sentido amplo para compreender essas duas perspectivas. Essa escolha objetiva enfatizar a origem comum desses direitos, uma vez que ambos abrangem valores, normas e instituições que, a partir de um processo contínuo de construção social, são conquistados e relacionados à dignidade, à cidadania plena e à democracia em

⁷⁵³ COSTA, Isabel; REHFELDT, Udo. “Transnational collective bargaining at company level: historical developments”. In: PAPADAKIS, Constantino. *Cross-border social dialogue and agreements: an emerging global industrial relations framework?* 43-64, Genebra: OIT, 2008.

⁷⁵⁴ KEUNE, Marteen; Schmidt, Vera. “Global capital strategies and trade union responses: towards transnational collective bargaining?” *Internacional journal of labour research*, v. 1, i. 2, 9-26, Genebra, 2009.

⁷⁵⁵ *Idem*

⁷⁵⁶ HERRERA FLORES, Joaquín. “Hacia una visión compleja de los derechos humanos.” In: _____. (org). *El vuelo de Anteo: derechos humanos y crítica de la razón liberal*. Madrid : Desclée, 2000, p. 52.

⁷⁵⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 35-37.

determinado momento histórico.

Além do problema clássico de concretização dos direitos humanos, no âmbito das relações de trabalho, particularmente, observa-se uma tendência no direito interno brasileiro ao reducionismo do sistema jurídico de proteção ao trabalho. Essa perspectiva reducionista costuma estar acompanhada de uma racionalidade patrimonialista/contratual das relações trabalhistas (trabalho como mercadoria) e pela ausência de reflexão a respeito da função social deste ramo do Direito ou de sua relação com a temática dos direitos humanos. Este processo costuma receber denominações como desregulamentação, flexibilização e flexissegurança ⁷⁵⁸.

Diversas são as leituras sobre os motivos que desencadeiam esse processo, dentre as quais se destacam as recentes mudanças no modo de produção capitalista, com a “reestruturação produtiva”. Para além da reorganização dos processos de trabalho nas empresas e seus severos cortes, tal movimento é acompanhado por bruscas aberturas comerciais dos países periféricos, privatização de empresas públicas, desnacionalização, descentralização e desconcentração industrial, concentração oligopólica de atividades sob o comando de poderosos grupos transnacionais, juntamente à propagação de um discurso, pelas associações e sindicatos patronais e pelos próprios governos, de que os direitos trabalhistas são prejudiciais à competitividade internacional e à geração de empregos ⁷⁵⁹.

Comparato estabelece a seguinte relação entre esse movimento reducionista e o retrocesso em matéria de concretização dos direitos humanos no âmbito do Direito do Trabalho:

(...) os direitos humanos de proteção ao trabalhador (...) só puderam prosperar a partir do momento histórico em que os donos do capital foram obrigados a se compor com os trabalhadores. Não é de admirar, assim, que a transformação radical

⁷⁵⁸ Conforme URIARTE, Oscar Ermida. “A flexibilização no Direito do Trabalho – a experiência latino-americana”. In: Tribunal Superior do Trabalho. *Flexibilização no Direito do Trabalho*. 217-252, São Paulo: Thompson/IOB, 2004; KREIN, José Dari; BIAVASCHI, Magda Barros. *As transformações no mundo do trabalho e os direitos dos trabalhadores*. São Paulo: LTr, 2006; NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de Direito do Trabalho*, 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

⁷⁵⁹ Conforme ANTUNES, Ricardo (Org.) *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2006; ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. Campinas, SP: Cortez; Ed. da UNICAMP, 1995; ANTUNES, Ricardo. “Trabalho, reestruturação produtiva e algumas repercussões no sindicalismo brasileiro”. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). *Neoliberalismo, trabalho e sindicatos*. 71-84, 2. ed. São Paulo: Boitempo, 1998; PINTO, Geraldo Augusto. *A máquina automotiva em suas partes: um estudo das estratégias do capital nas autopeças em Campinas*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2007; PINTO, Geraldo Augusto. *A organização do trabalho no século XX: taylorismo, fordismo e toyotismo*. São Paulo: Expressão Popular, 2007; URIARTE, Oscar Ermida. *ob. cit.*

das condições de produção no final do século XX (...) tenha enfraquecido gravemente o respeito a esses direitos em quase todo o mundo⁷⁶⁰.

Outra idéia central para a reflexão que se propõe nesse artigo é a de que os direitos humanos não são obrigações destinadas apenas aos Estados, mas que outros atores não-estatais, como as empresas, interferem na concretização desses direitos. Seja direta ou indiretamente, essas podem utilizar trabalho escravo em suas linhas de produção, promover discriminações nas relações de trabalho, impor condições de trabalho nocivas à saúde e segurança e atuar de forma repressiva à organização sindical e desestimular a negociação coletiva⁷⁶¹.

Nesse cenário, coloca-se a questão do papel da atividade jurisdicional para a concretização dos direitos humanos nas relações de trabalho. Esse enfoque se relaciona com a discussão sobre o papel do Direito e da atividade jurisdicional no Estado Democrático de Direito. Toma-se como ponto de partida a reflexão desenvolvida por Alexandre Morais da Rosa⁷⁶². O autor pontua o debate sobre o lugar e a função do Poder Judiciário na democracia em construção no Brasil como um “dilema de personalidade, apontando para uma escolha: entre garantia do Mercado ou dos Direitos Fundamentais”⁷⁶³. Para a análise desse objeto, destaca as contribuições de Vianna⁷⁶⁴ em suas pesquisas sobre as novas demandas sociais trazidas à apreciação do Poder Judiciário pós-Constituição de 1988 e a chamada judicialização da política. A respeito do impacto da Jurisdição e dos juristas sobre a política e a sociabilidade, destaca-se a seguinte análise desenvolvida por Viana:

Em torno do Poder Judiciário vem-se criando, então, uma nova arena pública, externa ao circuito clássico ‘sociedade civil – partidos – representação – formação da vontade majoritária’, consistindo em ângulo perturbador para a teoria clássica da soberania popular. Nessa nova arena, os procedimentos políticos de mediação

⁷⁶⁰ COMPARATO, Fábio Konder, *ob.cit.*, p. 55.

⁷⁶¹ Conforme STEINER, Henry J.; ALSTON, Philip; GOODMAN, Ryan. *International human rights in context: Law, Politics, Morals*, 3. ed. Nova York: Oxford, 2007; PANNUNZIO, Eduardo. “A responsabilidade do Estado por violações de direitos econômicos, sociais e culturais além de suas fronteiras: o caso das corporações transnacionais operando no exterior”. In: FREITAS, JR. Antônio Rodrigues de. *Direito do Trabalho e Direitos Humanos*, 159-222, São Paulo: BH Editora e distribuidora de livros, 2006.

⁷⁶² ROSA, Alexandre Morais da. “O judiciário entre garantia do mercado ou dos direitos fundamentais: a “resposta correta”, com Lenio Streck”. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito* (RECHTD) 1(1):1-8 janeiro-junho 2009.

⁷⁶³ *Idem*, p. 1.

⁷⁶⁴ São mencionadas as seguintes referências: WERNNECK VIANNA, L. 2002. *A democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2002; WERNNECK VIANNA, L.; CARVALHO, M.A.R.; MELO, M.P.C.; BURGOS, M.B. *Corpo e alma da magistratura brasileira*. Rio de Janeiro, Revan, 1997; WERNNECK VIANNA, L.; VIANNA, L.W.; CARVALHO, M.A.R.; MELO, M.P.C.; BURGOS, M.B. *A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil*. 1ª ed., Rio de Janeiro, Editora Revan, 1999. *Idem*, p. 3.

cedem lugar aos judiciais, expondo o Poder Judiciário a uma interpelação direta de indivíduos, de grupos sociais e até de partidos – como nos casos de países que admitem o controle abstrato de normas – e um tipo de comunicação em que prevalece a lógica dos princípios, do direito material, deixando-se para trás as antigas fronteiras que separavam o tempo passado, de onde a lei geral e abstrata hauria seu fundamento, do tempo futuro, aberto à inflação do imaginário, do ético e do justo. Tal contexto institucional, dominante, em maior ou em menor medida, nos países ocidentais, além de expressar um movimento de invasão do direito na política e na sociabilidade, tem dado origem a um novo personagem da intelligentsia: os magistrados e os membros do Ministério Público. ‘Guardiães das promessas’, na qualificação de Garapon, em meio ao mundo laico dos interesses e da legislação ordinária, seriam os portadores das expectativas de justiça e dos ideais da filosofia que, ao longo da história do Ocidente, se teriam naturalizado no campo do direito⁷⁶⁵ (Wernneck Vianna et al., 1999, p. 22-23).

A partir dessa perspectiva, Rosa identifica que a judicialização da política estabelece uma tensão entre Executivo (e Legislativo), de um lado, e Judiciário, de outro, notadamente quando se coloca em confronto uma leitura do Direito sob a perspectiva da análise econômica do Direito (AED) *versus* exigência de implementação dos direitos humanos. Também, observa que os magistrados (e aqui também podem ser incluídos membros do Ministério Público e advogados) são apresentados a uma nova função social a qual não estavam acostumados. Nesse cenário, conforme análise do autor, coloca-se o problema do controle democrático do Judiciário e também o risco do decisionismo/discricionariedade do julgador⁷⁶⁶.

Especificamente no campo da judicialização do Direito do Trabalho, tem-se pesquisa desenvolvida por Karen Arthur. Essa adota como ponto de partida a idéia de que houve no Brasil um processo de deslegitimação do Direito do Trabalho, acompanhado pela indefinição do Congresso seja para regulamentar novas formas de contratação/gestão do trabalho, como por exemplo, a terceirização; seja para regulamentar infraconstitucionalmente direitos fundamentais sociais previstos no texto constitucional. Diante desse quadro, atores sociais como sindicatos, empregadores e os próprios juízes buscam modificar o Direito do Trabalho através de decisões judiciais⁷⁶⁷

E, a partir da conclusão da autora, tem-se que essa judicialização do Direito do Trabalho pode se dar tanto em uma dimensão pró-concretização dos direitos

⁷⁶⁵ WERNNECK VIANNA, *apud* ROSA, Alexandre Moraes da, *ob. cit.*, p. 4

⁷⁶⁶ *Idem*, p. 5

⁷⁶⁷ ARTHUR, Karen. “Atores sociais do trabalho e a judicialização do trabalho”. *Anais do XI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho*. Campinas, 2009.

humanos nas relações de trabalho, ou em sentido contrário, através da tutela judicial que chancela a precarização trabalhista.

No primeiro caso, destaca-se a atuação dos sindicatos e Ministério Público do Trabalho, através da propositura de ações coletivas, bem como, dos juízes, notadamente por meio da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA). Essas ações caracterizam-se pelas mobilizações para a ampliação da competência da Justiça do Trabalho e para a discussão de uma aplicação do direito concretizadora dos direitos trabalhistas fundamentais e de combate à precarização das relações de trabalho.

Em contraposição, tem-se o papel desempenhado pelos empregadores e, por vezes, a própria Administração Pública, através da legitimação, via decisões judiciais, da precarização das relações de trabalho. Nesse sentido, destaca-se a atuação do Tribunal Superior do Trabalho, que através de Súmulas e decisões reiteradas reconhece como lícita, por exemplo, a terceirização de atividades meio, bem como, a adoção de jornadas de trabalho além do limite legal fixadas por negociação coletiva, entre outros exemplos⁷⁶⁸.

Diante desse referencial teórico, são identificados e estudados dois casos que permitem refletir sobre a atividade jurisdicional e o Direito do Trabalho, com ênfase na concretização dos direitos humanos.

3. CASO JOSÉ PEREIRA E O ENFRENTAMENTO DO TRABALHO ESCRAVO

O combate ao trabalho escravo alcançou nível de tutela global através da normatização desenvolvida no âmbito das organizações internacionais. Neste artigo, aborda-se o Caso José Pereira, apresentado à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) no âmbito da OEA.

Em 1994, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), bem como as organizações não-governamentais *Center for Justice and International Law* (CEJIL-Brasil) e *Human Rights Watch* apresentaram denúncia àquele órgão. Relataram que, em 1989, José Pereira, que na data dos fatos tinha 17 anos, trabalhava sem remuneração e em

⁷⁶⁸ A respeito dessa leitura crítica da atuação do Tribunal Superior do Trabalho tem-se BRANCO, Ana Paula. “O ativismo judiciário negativo investigado em súmulas editadas pelo Tribunal Superior do Trabalho. In: COUTINHO, Grijalbo Fernandes *et alii*. *Mundo do Trabalho*: leituras críticas da jurisprudência do TST em defesa do Direito do Trabalho, v. 1. São Paulo, LTr, 2009.

condições degradantes junto a outros 60 trabalhadores na Fazenda Espírito Santo, no sul do Pará. Na madrugada de 13 de setembro de 1989, José Pereira e um outro trabalhador, conhecido por Paraná, resolveram deixar a fazenda. Foram perseguidos por quatro funcionários da propriedade. Tanto José como Paraná foram baleados, Paraná morreu instantaneamente. José recebeu um tiro que passou por sua mão, nuca e saiu pelo olho direito e caiu no chão fingendo-se de morto. Foi transportado com o corpo do colega na traseira de uma caminhonete e abandonado em rodovia aproximadamente a 20 quilômetros da fazenda. Pediu ajuda em uma fazenda próxima e sobreviveu ao atentado, após tratamento hospitalar, ficando com lesões permanentes na mão e no olho. Os demais trabalhadores foram resgatados após José ter apresentado denúncia à Polícia Federal ⁷⁶⁹.

Fundamentou-se a denúncia na violação do direito à vida, à liberdade, à segurança e à integridade pessoal e no direito à proteção contra a detenção arbitrária previstos na Declaração Americana sobre Direitos e Obrigações do Homem (art. I e XXV). Também invocou-se o descumprimento da proibição da escravidão e servidão; das garantias judiciais e da proteção judicial presentes na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (art. 6, 8 e 25).

Foi enfatizada na demanda a omissão do Estado Brasileiro na investigação e punição dos responsáveis pelos crimes e exploração trabalhista, bem como que os fatos vivenciados por José Pereira não consistiam em um caso isolado ⁷⁷⁰.

Decorridos anos de tramitação, o Governo Brasileiro, após informe favorável da CDIH sobre a admissibilidade da denúncia, reconheceu sua responsabilidade diante do caso de José Pereira, prontificando-se a assinar Acordo de Solução Amistosa. A assinatura desse Acordo se deu em 2003, na solenidade de criação da Comissão Nacional Para a Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE) ⁷⁷¹.

Nesse acordo foram estabelecidas as seguintes categorias de compromissos a

⁷⁶⁹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Relatório de Solução Amistosa n.º 95/03. Caso 11.289, José Pereira-Brasil*, 2003, <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2003sp/Brasil.12289.htm>, 20.03.2011; COSTA, Patrícia Trindade Maranhão. *Combatendo o trabalho escravo contemporâneo : o exemplo do Brasil*. International Labour Office ; ILO Office in Brazil. Brasília: ILO, 2010, p. 27-28.

⁷⁷⁰ “A Comissão Pastoral da Terra, grande responsável pelas denúncias dessas condições de trabalho que violam os direitos humanos, havia registrado nos anos imediatamente anteriores à denúncia de José Pereira, 37 casos de fazendas onde imperava o trabalho forçado que afetavam, na época, 31.426 trabalhadores. Esses dados comprovaram perante a CIDH que a situação de José Pereira e seus companheiros não era um caso isolado”. COSTA, *ob. cit.* p. 29.

⁷⁷¹ *Idem*, p. 29.

serem observados pelo Estado Brasileiro: a) reconhecimento público da responsabilidade acerca da violação dos direitos constatada no caso de José Pereira; b) medidas financeiras de reparação dos danos sofridos pela vítima; c) compromisso de julgamento e punição dos responsáveis individuais⁷⁷² e d) medidas de prevenção que abarcam modificações legislativas, medidas de fiscalização e repressão do trabalho escravo no Brasil, além de medidas de informação/sensibilização da sociedade sobre trabalho escravo⁷⁷³.

Costa, ao analisar esse caso, reconhece que foi decisivo para mudança de postura institucional brasileira em relação ao tema trabalho escravo e também foi um caso exemplar de omissão estatal em cumprir com suas obrigações de proteção dos direitos humanos, de proteção judicial e de segurança no trabalho⁷⁷⁴.

O conceito de trabalho forçado adotado pela OIT em suas Convenções centra-se na falta de consentimento por parte do trabalhador. No plano do direito interno, após os desdobramentos do caso José Pereira, há um aprofundamento desse conceito, para relativizar o consentimento dado pelo trabalhador no momento da contratação e também para incluir como caracterizador do trabalho escravo as condições degradantes de trabalho, nos termos do art. 149 do Código Penal, com redação alterada em 2003.

O conceito de escravidão contemporânea apresentado em denúncia-crime conjunta do Ministério Público do Trabalho e do Ministério Público Federal, apresentada à Justiça Federal de Rondônia (3ª Vara de Porto Velho)⁷⁷⁵, compreende quinze elementos característicos, a saber: a) falta de pagamento de salários; b) alojamento em condições subumanas; c) inexistência de acomodações indevidas para homens, mulheres e crianças (convivência promíscua); d) inexistência de instalações sanitárias adequadas e precárias condições de saúde e higiene; e) falta de água potável e alimentação parca; f) aliciamento de uma para outra localidade do território nacional; g) aliciamento de trabalhadores de fora para dentro ou de dentro para fora do país; h) truck-system (correspondente, às mais das vezes, ao popular barracão,

⁷⁷² Apesar do compromisso, a pena aos autores não pode ser executada em virtude da prescrição penal retroativa, dada em razão do excesso de lapso temporal transcorrido entre o inquérito e o oferecimento da denúncia.

⁷⁷³ *Idem*, p. 29

⁷⁷⁴ *Idem*, p. 30.

⁷⁷⁵ MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO; MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Denúncia Crime nos Autos n° 2003.41.00.003385-5, http://www.oitbrasil.org.br/trabalho_forcado/brasil/documentos/dencri_barb_brag.pdf, 20.03.2011.

no qual o trabalhador se endivida para além de seus rendimentos); i) inexistência de refeitório adequado para os trabalhadores e de cozinha adequada para o preparo de alimentos; j) ausência de equipamentos de proteção individual (EPI) ou coletiva (EPC); k) meio ambiente de trabalho nocivo ou inóspito; l) coação moral; m) cerceamento à liberdade ambulatoria (direito de ir e vir limitado pela distância e pela precariedade de acesso); n) falta de assistência médica; o) vigilância armada e/ou presença de armas na fazenda; p) ausência de registro em CTPS.

De acordo com Feliciano⁷⁷⁶ a presença desses elementos, na totalidade ou em maioria, seria bastante para a caracterização da escravidão contemporânea. Nessa perspectiva, o trabalho escravo é multifatorial e complexo. Relaciona-se à superexploração do trabalho alheio concomitante à violação dos direitos humanos nas relações de trabalho.

Sobre o papel dos movimentos sociais de defesa dos direitos humanos no combate ao trabalho escravo, Costa observa que:

Vale lembrar que, no Brasil, a categoria “trabalho escravo” não é apenas resultado de uma discussão baseada em parâmetros históricos, filosóficos e jurídicos. Ela derivou de motivações sociais e políticas que emergiram a partir de pressões de grupos de defesa dos direitos humanos, como a Comissão Pastoral da Terra, e de sindicatos, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores⁷⁷⁷

Diante do reconhecimento do problema e do compromisso assumido perante a OEA, respostas institucionais foram organizadas para o combate e erradicação do trabalho escravo no Brasil. Essas medidas institucionais são estabelecidas a partir dos Planos Nacionais para Erradicação do Trabalho Escravo, com a fixação de metas que norteiam a atuação do Governo brasileiro e das entidades da sociedade civil. A Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE), composta por representantes do Executivo, Legislativo, Judiciário e da sociedade civil, fiscaliza o cumprimento daquelas metas.

Diante das limitações do artigo e considerando o enfoque na atividade jurisdicional, opta-se por apresentar dentre as respostas institucionais o Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM) e as Varas Itinerantes⁷⁷⁸.

⁷⁷⁶ FELICIANO, Guilherme Guimarães . Aspectos penais de atividade jurisdicional do juiz do trabalho. Revista dos Tribunais (São Paulo. Impresso), v. 805, p. 445-463, 2003.

⁷⁷⁷ COSTA, ob. cit., p. 34.

⁷⁷⁸ Outras medidas institucionais são: inclusão dos nomes dos exploradores do trabalho escravo no cadastro de empregadores do Ministério do Trabalho e Emprego (“listas sujas”); pesquisas sobre a cadeia produtiva do

A criação e o aperfeiçoamento do GEFM possibilitam que equipes compostas por auditores fiscais do trabalho, procuradores do trabalho e policiais federais fiscalizem *in loco* as denúncias sobre trabalho escravo, libertem os trabalhadores e determinem o pagamento dos direitos trabalhistas sonegados ⁷⁷⁹.

Essa atuação também possibilita que o MPT, através de sua participação direta e da coleta de elementos probatórios, tutele os interesses metaindividuais, seja através de Termos de Ajustamento de Conduta ou da propositura de Ação Civil Pública (ACP). Através desses mecanismos procedimentais há a fixação de reparações pecuniárias pelos danos coletivos e individuais, bem como, medidas inibitórias com objetivo de prevenir sua reincidência.

Sobre a destinação das reparações pecuniárias coletivas, destaca-se a posição aprovada através do Enunciado n. 12 na I Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho promovida pela ANAMATRA:

12 AÇÕES CIVIS PÚBLICAS. TRABALHO ESCRAVO. REVERSÃO DA CONDENAÇÃO ÀS COMUNIDADES LESADAS. Ações civis públicas em que se discute o tema do trabalho escravo. Existência de espaço para que o magistrado reverta os montantes condenatórios às comunidades diretamente lesadas, por via de benfeitorias sociais tais como a construção de escolas, postos de saúde e áreas de lazer. Prática que não malfeire o artigo 13 da Lei 7.347/85, que deve ser interpretado à luz dos princípios constitucionais fundamentais, de modo a viabilizar a promoção de políticas públicas de inclusão dos que estão à margem, que sejam capazes de romper o círculo vicioso de alienação e opressão que conduz o trabalhador brasileiro a conviver com a mácula do labor degradante. Possibilidade de edificação de uma Justiça do Trabalho ainda mais democrática e despida de dogmas, na qual a responsabilidade para com a construção da sociedade livre, justa e solidária delineada na Constituição seja um compromisso palpável e inarredável⁷⁸⁰.

A possibilidade de o juiz destinar a condenação às comunidades lesadas exemplifica a interpretação conforme a Constituição Federal e contribui para a concretização dos demais direitos sociais.

Para aperfeiçoar essa atuação, tem-se discutido a criação de Varas do Trabalho Itinerantes para atuar nos casos mais graves de trabalho escravo. Esse mecanismo possibilitaria o julgamento imediato sobre o pagamento de verbas trabalhistas e indenizatórias aos trabalhadores, entre outras medidas cabíveis na esfera de

trabalho escravo; pacto nacional pela erradicação do trabalho escravo; campanhas educativas sobre trabalho escravo; programa piloto de reinserção do trabalhador resgatado. COSTA, ob. cit., p. 146-180.

⁷⁷⁹ Desde a criação do GEFM foram libertados cerca de 30.000 trabalhadores. COSTA, ob. cit., p. 128.

⁷⁸⁰ ANAMATRA. *Enunciados aprovados na 1ª Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho*. 2007, <http://www.nucleotrabalhistacalvet.com.br/novidades/1jornadadedireito.pdf>, 20.03.2011

competência trabalhista⁷⁸¹.

Viana comenta sobre experiência piloto em Alagoas, na qual a Vara Itinerante do Trabalho possibilitou que fosse deferido de pronto pedido do MPT para bloqueio de conta bancária de fazendeiro, a remessa do dinheiro até a fazenda via avião e o pagamento das verbas trabalhistas aos trabalhadores resgatados no mesmo dia da chegada do GEFM⁷⁸².

Através dessa apresentação do Caso José Pereira e seus desdobramento é possível identificar que, apesar das críticas sobre a eficácia do Direito Internacional do Direitos Humanos, a mobilização e atuação de defensores de direitos humanos através apresentação de demanda à CIDH trouxe contribuições para o reconhecimento institucional do trabalho escravo no Brasil e para a articulação de políticas públicas de enfrentamento do problema.

Essas políticas públicas repercutem na esfera jurídica, na medida em que possibilitaram a revisão da tipificação criminal da exploração do trabalho escravo, bem como, em uma mudança de postura por parte dos membros do MPT e dos juízes do trabalho sobre o enfrentamento do problema.

4. CASO SADIA E A CONCRETIZAÇÃO DA LIBERDADE SINDICAL

O Caso Sadia se refere à Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Trabalho (MPT) após denúncia do Sindicato dos Trabalhadores de Alimentação e Afins de Uberlândia no ano de 2006^{783 784}. O conflito teve origem durante a negociação coletiva para celebração de Acordo Coletivo de Trabalho relativo ao período 2006/2007. Assembléias gerais regularmente realizadas pelo sindicato da categoria profissional recusaram a proposta da empresa e diante do impasse nas negociações havia início de mobilização para deflagração de greve.

Conforme depoimentos e demais elementos probatórios colhidos através de procedimento investigatório conduzido pelo MPT e confirmados em juízo, apurou-se que, através da chefia do empregador (supervisores e encarregados), houve

⁷⁸¹ COSTA, ob. cit., p. 137.

⁷⁸² VIANA, Marco Túlio. “Trabalho Escravo e ‘Lista Suja’: um modo original de remover uma mancha”. In. *Possibilidades Jurídicas de Combate à Escravidão Contemporânea*, Brasília: OIT, 2007, p. 58.

⁷⁸³ BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 3ª. Região. *Acórdão n. 01628-2006-104-03-00-3 RO*. Publicado em 27.06.07, http://as1.trt3.jus.br/consulta/detalheProcesso1_1.htm, 20.03.11.

⁷⁸⁴ Houve recurso desta decisão por parte da empregadora que aguarda julgamento no Tribunal Superior do Trabalho.

constrangimento moral dos empregados e ingerência da empresa para a convocação de uma nova assembléia. Diante da recusa do sindicato em realizar essa assembléia, houve a formação de uma comissão interna de negociação. Essa comissão excluiu o sindicato da categoria profissional da negociação e culminou com a celebração de Acordo Coletivo de Trabalho com aceitação integral da contraproposta apresentada pela empresa⁷⁸⁵.

Relatam os trabalhadores que as listas para assinatura eram deixadas em local sob a vigilância dos supervisores ou chefia, que houve ameaça de demissão dos trabalhadores que se opusessem àquela prática (algumas demissões, inclusive, foram concretizadas), que os trabalhadores que participavam da direção do sindicato foram impedidos de participar das reuniões promovidas pela comissão interna e que, posteriormente, diante do procedimento investigatório conduzido pelo MPT, repetiu-se esse procedimento de ingerência, através da convocação de funcionários para que assinassem declaração de próprio punho negando a assinatura das listas sob coação.

Nesse sentido, tem-se o depoimento de trabalhador transcrito no acórdão:

“(…) QUE no dia 08/03/2007, os supervisores pegava (sic) dois ou três trabalhadores de cada setor para que declarassem que a listagem passada em novembro de 2006 não foi feita mediante coação; QUE o depoente fez a declaração de que assinou a listagem passada em novembro de 2006 sem nenhuma coação; QUE quem chamou o depoente para fazer a declaração foi o Odir, supervisor do setor de miúdos de frango; QUE foi encaminhado até a área de DCP e um trabalhador, cujo nome não sabe, apresentou uma declaração modelo informando que deveria copiá-la com as próprias palavras para não ficar tudo igual; QUE a declaração foi feita no horário de serviço, sendo que o depoente foi substituído por outro trabalhador enquanto fazia a declaração; (...)”⁷⁸⁶.

Na sentença prolatada pela Vara do Trabalho, a ação foi julgada improcedente sob o argumento de que, segundo o depoimento de uma testemunha, não havia sido demonstrada qualquer coação ou ingerência da empresa. Em recurso, o Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 3ª. Região (Minas Gerais) analisou a íntegra dos depoimentos e reformou a decisão, com acolhimento parcial dos pedidos. Houve

⁷⁸⁵ *Idem*. Segundo registrado no acórdão, em comparação entre a proposta aprovada em assembléia e as condições fixadas pelo ACT firmado pela comissão interna de negociação, tem-se que: o reajuste salarial reivindicado era de 5% e o concedido foi de 3,5%; o menor piso salarial era de R\$ 441,00 e foi fixado em ACT no valor de R\$ 402,00; havia pleito de 12 cestas básicas no valor de R\$ 50,00 mês, enquanto o ACT fixou o fornecimento de apenas 6 cestas básicas no valor de R\$ 35,00.

⁷⁸⁶ *Idem*, p. 14.

concessão de tutela inibitória, com fixação de obrigações de não fazer: abstenção pela empresa da prática de qualquer ato de coação contra seus empregados quanto a qualquer questão sindical; abstenção de qualquer tipo de represália ou ato discriminatório contra empregado ou sindicato, sob pena de multa de R\$ 50.000,00 reversível para o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para cada descumprimento, bem como caracterização de crime de desobediência. Também houve condenação ao pagamento de dano moral coletivo no valor de um milhão de reais, valor revertido para o FAT ⁷⁸⁷.

Ao analisar a fundamentação do acórdão, destacam-se a valoração da prova (depoimentos) em sua integralidade; a ponderação de que a mera ameaça velada de demissões, mesmo que não concretizada na maioria dos casos, já tem aptidão para caracterizar prática anti-sindical e ofensa à liberdade sindical.

Esse caso possibilita refletir sobre as transformações dos mecanismos de desestruturação da organização dos trabalhadores e, conseqüentemente, limitação da liberdade sindical. No momento de construção do Direito do Trabalho, a interferência sobre a auto-organização dos trabalhadores provinha diretamente do Estado através de normas jurídicas (leis proibitivas da organização sindical ou construção de outros mecanismos de interferência estatal sobre aqueles, como o existente no Brasil antes da Constituição Federal de 1988). Atualmente, o desafio se coloca diante da ingerência do capital sobre o trabalho, ou seja, na possibilidade de empregadores ou sindicatos patronais influírem sobre a atuação sindical da categoria profissional ⁷⁸⁸.

Também foi possível identificar nessa decisão a adoção de certos mecanismos jurídicos que contribuem para a concretização dos direitos humanos.

O primeiro deles foi o reconhecimento da legitimação do MPT para tutela de direitos transindividuais. Carlos Henrique Bezerra Leite ⁷⁸⁹ observa que na sociedade contemporânea brasileira, marcada pela desigualdade e pela superexploração trabalhista, as lesões aos direitos humanos nas relações de trabalho tendem a se expandir. O reconhecimento da legitimidade do MPT para a tutela desses interesses é importante na medida em que: favorece a democratização do acesso à justiça, vez

⁷⁸⁷ *Idem*, p. 19.

⁷⁸⁸ Nesse sentido HINZ, Henrique Macedo. *Direito Coletivo do Trabalho*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2005, p. 28

⁷⁸⁹ LEITE, Carlos Henrique Bezerra Leite. “A ação civil pública e a tutela dos interesses individuais homogêneos dos trabalhadores em condições de escravidão”. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 696, 1 jun. 2005, <http://jus.com.br/revista/texto/6810>, 20.03.2011.

que a renúncia de direitos pelos trabalhadores é uma realidade no mundo do trabalho por temor a represálias ou por desconhecimento de seus direitos; evita-se a repetição de ações trabalhistas individuais; inibi-se futuras lesões idênticas e recorrentes mediante o papel preventivo e educativo das condenações.

Outro desses instrumentos foi a interpretação *pro homine* e conforme a constituição do direito à liberdade sindical adotada pelo Tribunal. Dentre os diversos caminhos interpretativos possíveis, adotou-se aquele que conferiu maior densidade à liberdade sindical, rejeitando-se a aplicação pura e simples do art. 617, §º. da CLT que autoriza a negociação coletiva através de comissão interna.

A interpretação construída pelo Tribunal sobre o conceito de liberdade sindical (direito reconhecido constitucionalmente e internacionalmente pelo Estado Brasileiro) destacou também a instrumentalidade da liberdade sindical, ou seja, como essa deve representar o reconhecimento e valorização jurídica das organizações sindicais como atores sociais que, através de práticas sociais, inclusive conflituais, possibilitam a abertura e consolidação de espaços de luta pela dignidade humana no mundo do trabalho. Essa idéia é apresentada no acórdão em análise quando estabelece que o princípio da liberdade sindical não se limita a uma dimensão formal, mas também compreende “(...)a auto-organização do grupo e a própria atividade conflitual direta que exerce pressão sobre a contra-parte a ponto de induzi-la a fazer ou não algo (auto-tutela)”⁷⁹⁰.

O deferimento da tutela inibitória também é favorável na medida em que possibilita que o provimento jurisdicional não se limite ao caráter reparatório, característico do Direito liberal e possibilita que o provimento jurisdicional também tenha caráter preventivo/educativo e desestime a repetição de novas lesões.

A condenação ao pagamento de dano moral coletivo é outra dessas medidas jurídicas. Ao aplicar essa figura, segundo Jorge Souto Maior, o Poder Judiciário reconhece que a ordem jurídica brasileira vigente rompeu com a definição de ilícito e de reparação na perspectiva do individualismo. E, prossegue o autor, o juiz está autorizado a estender o âmbito da decisão de forma a abranger a totalidade do dano causado pelo réu, já que a violação aos direitos humanos nas relações de trabalho,

⁷⁹⁰ BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 3ª. Região, *ob. cit.*, p. 18

além do dano a cada indivíduo e/ou categoria, ofende à sociedade através da prática de dumping social e da precarização das relações sociais⁷⁹¹.

O autor defende o protagonismo judicial para reconhecer esse dano à sociedade, não apenas na ACP, mas também nas reclamações trabalhistas individuais, condenando-se o empregador, além do pagamento de indenização individual, ao pagamento de indenização suplementar e/ou obrigação de fazer no caso de violações reiteradas ou inescusáveis aos direitos trabalhistas:

O que se exige do juiz é que, diante do fato demonstrado, que repercute no interesse social, penalize o agressor para desestimulá-lo na repetição da prática e para compensar o benefício econômico já obtido. A medida corretiva, assim, vai desde a condenação ao pagamento de uma indenização adicional (ou suplementar), destinada ao autor da ação individual, em virtude da facilidade de implementação da medida, até a determinação de obrigações de fazer, voltadas a práticas de atos em benefício da comunidade⁷⁹².

Sobre a destinação do valor pecuniário devido a título de danos morais coletivos, por analogia, poderia ser aplicado o Enunciado 12 da I Jornada de Direito Material e Processual do Trabalho, conforme exposto no item anterior, em substituição à sua destinação ao FAT.

O caso Sadia, diante da interpretação adotada sobre a abrangência da liberdade sindical e dos mecanismos procedimentais adotados, exemplifica a judicialização do Direito do Trabalho em sua dimensão concretizadora dos direitos humanos nas relações de trabalho.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A regulamentação jurídica do trabalho na perspectiva dos direitos humanos se apresenta como opção hermenêutica contraposta à leitura patrimonial/contratualista do Direito do Trabalho. A postura pró-concretização dos direitos humanos deve ser desenvolvida através da visão substancialista dos Direitos Fundamentais expressos no texto constitucional e das possibilidades de complementação da interpretação desses a partir dos atos normativos no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

⁷⁹¹ MAIOR, Jorge Souto. **O dano e sua reparação**. Disponível em:<
[http://www.nucleotrabalhistacalvet.com.br/artigos/ODano e sua reparação - Jorge Luiz Souto Maior.pdf](http://www.nucleotrabalhistacalvet.com.br/artigos/ODano%20e%20sua%20reparacao%20-%20Jorge%20Luiz%20Souto%20Maior.pdf)> Acesso em: 01.05.2011, p. 6-8

⁷⁹² Idem, p. 9.

A discussão sobre a judicialização do Direito do Trabalho oferece um marco teórico propício para a compreensão dos efeitos da atividade jurisdicional e de seus atores – partes, sindicatos, MPT e magistrados – para a concretização dos direitos humanos nas relações de trabalho.

Conforme observado, a atividade jurisdicional pode atuar de forma favorável ou não às reivindicações embasadas em direitos humanos. Nos dois casos aqui apresentados, esses se encaixam na primeira categoria e permitem a identificação de contribuições da judicialização para a valorização do trabalho.

Destaca-se, no caso José Pereira os impactos do acesso à CIDH sobre a questão do reconhecimento do trabalho escravo e seus efeitos sobre a própria atuação do MPT e Poder Judiciário no plano interno. No caso Sadia, os diversos mecanismos procedimentais como legitimidade do MPT, tutela inibitória e reconhecimento do dano moral coletivo são significativos para a tutela da liberdade sindical, tanto na dimensão reparatória como preventiva.

ABSTRACT

This article focuses on the human rights enforcement amongst labour relations. This approach makes possible the development of a critical view about the contractual/patrimonialistic Labour Law conception. Methodologically, the article consists in text and judicial cases reviews, about two specific cases – “José Pereira” e “Sadia” – and the judicial activity contributions to the humans rights enforcement on the labour world.

Key-words: Labour; Human Rights; slave labour; union trade freedom

O (DES) CONHECIMENTO DOS DIREITOS E O EXERCÍCIO DA CIDADANIA: uma reflexão em torno das questões ambientais

Geórgia Maria Puluceno dos Reis

Universidade Federal de Santa Catarina/ UFSC

Campus Universitário - Trindade / CEP 88040-900 – Florianópolis/SC

Fone (48) 3721-9429

gepuluceno@gmail.com

Zenete Ruiz da Silva

Universidade Federal de Santa Catarina / UFSC

Campus Universitário - Trindade / CEP 88040-900 – Florianópolis/SC

Fone (48) 3721-9429

zenetesilva@hotmail.com

APRESENTAÇÃO DAS AUTORAS:

Georgia Maria Puluceno dos Reis é graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2003), tendo realizado curso de aperfeiçoamento na Escola da Magistratura Federal (2004). Advogada militante na área de Direito de Família e Ambiental, com atuação em SC e RS. Mestranda em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina, na linha de pesquisa Educação e Movimentos Sociais, onde desenvolve projeto relacionado à educação ambiental em unidades de conservação. Possui experiência na área da Educação a Distância. Integra o Núcleo Mover/UFSC e o Grupo de Pesquisa Educação em Ciência do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina – IFSC. É bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

Zenete Ruiz da Silva, amazonense. Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Amazonas/UFAM (2000). Habilitação em Orientação Educacional/UCAM (2001). Mestranda em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina/UFSC. No período de 16 de abril/2005 a julho/2009 atuou como professora na Universidade do Estado do Amazonas/UEA onde ministrou aulas nas disciplinas Metodologia do Trabalho Científico, Currículo e Ensino Básico, Didática, e Estágio Supervisionado, nos Cursos de Pedagogia, Letras, Matemática, Geografia e Biologia; e Processo de Ensino e Aprendizagem, e Projetos Sociais em Comunidades Indígenas, na Aldeia de Benjamin Constant/AM. Foi Professora-Tutora

do Curso de Especialização “A Gestão do Cuidado para uma Escola que Protege”, do CED/UFSC. É professora C3 ED-ESP-III, efetiva, da SEDUC/AM.

RESUMO

A Educação Ambiental formal pode ser uma importante ferramenta para disseminar princípios éticos e jurídicos, possuindo a escola papel fundamental neste processo. O presente trabalho objetiva uma reflexão sobre o papel da educação ambiental escolar no contexto da Política Nacional de Educação Ambiental e dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) para o meio ambiente e sua relação com a efetividade das normas de proteção ambiental.

Palavras-chave: educação, cidadania ambiental, legislação ambiental.

1 INTRODUÇÃO

A educação constitui-se em um processo capaz de desenvolver a percepção da cidadania, sendo de extrema importância na formação de seres humanos conscientes do peso de suas opiniões. Desta forma, a tarefa de dar efetividade às normas de Direito Ambiental através da educação é dever de todos – cidadãos e governo.

Neste contexto, a Educação Ambiental pode ser capaz de proporcionar a disseminação de princípios éticos e jurídicos a serem assimilados desde a infância, capazes de (re)orientar ações, na construção de uma cidadania plena, que contemple também as relações entre o ser humano e o ambiente. Entretanto o exercício da cidadania pode ser inviabilizado pelo desconhecimento de um mínimo da ordem jurídica. Como exercer direitos sem conhecê-los? E como lutar pelo reconhecimento e implementação de direitos quando se desconhece os meios e instrumentos necessários para pleiteá-los?

Assim, a cidadania⁷⁹³, pensada como acesso ao espaço público, traduz-se também na luta pela participação e construção do próprio espaço de reivindicação e efetivação dos direitos. A escola insere-se neste contexto como espaço público onde germinam muitos dos ideais de cidadania. Este espaço pode se constituir em um importante componente no processo de construção de uma nova cidadania, que contemple o respeito a todas as formas de vida e que seja capaz de transcender a dicotomia homem x ambiente.

Neste processo de construção de novos direitos, "essa cidadania coletiva e orgânica das massas pressupõe a conquista de um direito essencial (que deve ser inalienável) pelos

⁷⁹³Para maior compreensão do conceito de cidadania v. ARENDT, Hannah. *A condição humana*. 10.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

movimentos populares: o direito de conquistar (e gerir) direitos"⁷⁹⁴. A conquista deste direito se dá com a percepção de que cada um é sujeito de direitos e a que a educação formal e o ambiente escolar possuem papel relevante neste processo: tanto no reconhecimento quanto na efetividade dos direitos reconhecidos.

2 A EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO CONTEXTO NACIONAL

Na Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, definiu-se, pela primeira vez, a importância da ação educativa nas questões ambientais, o que deu origem ao primeiro “Programa Internacional de Educação Ambiental”. Este programa consolidou-se em 1975, na Conferência de Belgrado.

Em 1977, foi realizada na Georgia (ex-URSS) a Conferência Intergovernamental de Educação Ambiental de Tbilisi, talvez o mais importante evento sobre Educação Ambiental já realizado. Nesta Conferência onde foram definidos os objetivos da Educação Ambiental⁷⁹⁵ e ficou ainda estabelecido que a Educação Ambiental deve atingir pessoas de todas as idades, todos os níveis e âmbitos, tanto da educação formal, quanto da não-formal. A Declaração da Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental reconheceu a educação como área estratégica cujo objetivo é “criar uma consciência e melhor compreensão dos problemas que afetam o meio ambiente. Essa educação vai estimular a formação de comportamentos positivos em relação ao meio ambiente e à utilização de seus recursos pelas nações”.

Em 1987, em Moscou, realizou-se a Conferência Internacional sobre Educação e Formação Ambiental, convocada pela UNESCO, que reuniu especialistas de noventa e quatro países. Em Moscou foram discutidos os avanços e dificuldades das nações na implementação da Educação Ambiental. Cinco anos mais tarde, já na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada em 1992 no Rio de Janeiro, aprovou-se, entre outros documentos de fundamental importância para a Educação Ambiental, a Agenda 21 e o Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global⁷⁹⁶,

⁷⁹⁴ SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola; Centro João XXIII, 1993. p. 55.

⁷⁹⁵ CONFERÊNCIA INTERGOVERNAMENTAL SOBRE EDUCAÇÃO AMBIENTAL, Tbilisi – Georgia, 14 a 26 de outubro de 1977. Disponível em: <http://www.ufpa.br/npadc/gpeea/DocsEA/ConfTibilist.pdf>. 01.05.2011. A educação ambiental pé conceituada como “uma dimensão dada ao conteúdo e à prática da educação, orientada para a resolução dos problemas concretos do meio ambiente por intermédio de enfoques interdisciplinares e de uma participação ativa e responsável de cada indivíduo e da coletividade”.

⁷⁹⁶ Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global. <http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/educacaoambiental/tratado.pdf>. 22.08.2010.

produzido durante o Fórum Internacional de Ongs e Movimentos Sociais, evento que ocorreu paralelamente à Eco-92. Segundo este documento, Educação Ambiental

é um processo de aprendizagem permanente, baseado no respeito a todas as formas de vida. Tal educação afirma valores e ações que contribuem para a transformação humana e social e para a preservação ecológica. Ela estimula a formação de sociedades socialmente justas e ecologicamente equilibradas, que conservam entre si relação de interdependência e diversidade. Isto requer responsabilidade individual e coletiva em nível local, nacional e planetário.

As grandes Conferências realizadas no plano internacional e o fortalecimento de um movimento ambientalista nacional contribuíram para incluir a Educação Ambiental entre as incumbências do Poder Público na tutela constitucional do ambiente, conforme expressamente previsto na Constituição Federal, em seu art. 225, § 1º, VI, permitindo a efetivação do Princípio da Participação, um dos princípios do Direito Ambiental essenciais para a garantia desse direito.

Apesar da previsão constitucional, a efetivação de uma Política Nacional de Educação Ambiental esbarrou em diversas dificuldades e disputas internas entre o Ministério da Educação e o Ministério do Meio Ambiente, em relação à titularidade de quem coordenaria as ações e políticas públicas voltadas à implementação de programas de educação ambiental. Assim, mais de uma década após a promulgação da Constituição de 1988 é que foi aprovada a Lei 9.795 de 27 de abril de 1999.

A Educação Ambiental é a partir daí compreendida como processos pelos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade, sendo ainda um componente essencial e permanente da educação nacional que deve estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades de processo educativo, em caráter formal e não formal. Coloca então, a Educação ambiental como instrumento a serviço do Poder Público e da coletividade para a construção de valores sociais, conhecimentos, habilidades e atitudes voltadas à preservação do ambiente.

Assim, o objetivo fundamental da educação ambiental é que o ser humano compreenda a natureza complexa do meio ambiente, resultante da interação de seus aspectos biológicos, físicos sociais e culturais. É necessário que os seres humanos revisem suas atitudes e valores a respeito do meio ambiente a fim de reorientar tanto suas posições éticas que sustentam suas ações assim como a prática de tomada de decisões. A Educação Ambiental consiste assim, em um vínculo entre pensamento e ação.

A Política Nacional de Educação Ambiental foi regulamentada pelo Decreto 4.281, de 25 de junho de 2002, que determinou a titularidade do Ministério da Educação pra planejar e implementar políticas públicas voltadas para a educação ambiental, prevendo a sua inclusão em todos os níveis e modalidades de ensino, recomendada a utilização dos Parâmetros Curriculares Nacionais como referência.

Desta forma, educação ambiental foi introduzida no ensino formal tendo como restrição a vedação de uma disciplina de educação ambiental, optando-se pela sua adoção sob a forma de temas transversais. A inclusão da Educação Ambiental no ensino formal, ainda que sob a forma de temas transversais justifica-se por ser a única alternativa viável para a efetivação de um novo paradigma de cuidado com o meio ambiente e de superação da crise ambiental.

No âmbito escolar, o currículo tanto acolhe transformações, quanto reproduz a ideologia necessária à implantação de um projeto de sociedade, de forma que não podemos esquecer que a educação formal caracteriza-se por ser um projeto intencional em disputa, onde há um embate constante entre diferentes interesses políticos, econômicos e ideológicos que objetivam responder às demandas da sociedade.

3. OS PARÂMETROS CURRICULARES NACIONAIS PARA O MEIO AMBIENTE

Diante das muitas iniciativas que passaram a ser tomadas pelos professores, dentro da escola, representando uma trajetória real da Educação Ambiental brasileira muito mais rica e avançada do que as políticas públicas e as produções teóricas, utilizadas como práticas de caráter libertário e visando o empoderamento das comunidades, o Ministério da Educação reconheceu a importância de incluir o meio ambiente como temática a integrar os currículos da educação básica vê-se a importância de incluir Meio Ambiente nos currículos escolares como tema transversal, permeando toda prática educacional.

Os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) para o Meio Ambiente propõe que na abordagem das temáticas relacionadas ao meio ambiente sejam considerados “os aspectos físicos e biológicos e, principalmente, os modo de interação do ser humano com a natureza, por meio de suas relações sociais, do trabalho, da ciência, da arte e da tecnologia”⁷⁹⁷.

⁷⁹⁷ Brasil. Secretaria de Educação Fundamental. *Parâmetros curriculares nacionais: meio ambiente, saúde / Secretaria de Educação Fundamental*. Brasília: 128p.

Importante ressaltar que os PCNs para o meio ambiente baseiam-se no reconhecimento exposto da existência de uma crise ambiental que muito se confunde com um questionamento do próprio modelo civilizatório atual, “apontando para a necessidade da busca de novos valores e atitudes no relacionamento com o meio em que vivemos”⁷⁹⁸. Enfatiza, assim, a urgência da implantação de um trabalho de Educação Ambiental que contemple as questões da vida cotidiana do cidadão e discuta algumas visões polêmicas sobre essa temática.

Propõem ainda a apropriação do conceito de sustentabilidade relacionando-o com o amplo acesso aos bens econômicos e culturais necessários ao desenvolvimento pessoal e a uma boa qualidade de vida. Os PCNs para o meio ambiente preocupam-se ainda em traçar diretrizes para educar os brasileiros de modo que ajam com responsabilidade e sensibilidade em relação ao ambiente, conservando-o saudável no presente e para o futuro. Aposta ainda na diversidade e na riqueza de experiências práticas que se consolidaram no âmbito escolar.

Trata-se então de desenvolver o processo educativo, contemplando tanto o conhecimento científico como os aspectos subjetivos da vida, de forma a incluir as representações sociais e o imaginário sobre a relação do ser humano com a natureza como forma de fortalecimento dos vínculos de identidade da comunidade com o ambiente. Os PCNs para o meio ambiente reforçam a ideia de que através da sensibilidade, da emoção e dos sentimentos pode-se obter mudanças significativas de comportamento. Nessa concepção, a educação ambiental é diametralmente oposta à simples transmissão de conhecimentos científicos, “constituindo-se num espaço de troca desses conhecimentos, de experiências, de sentimentos e energia”⁷⁹⁹.

Para implementação das diretrizes expostas nos PCNs é ainda necessário viabilizar-se o diálogo não somente entre docentes, mas também com a comunidade escolar. Atividades como a realização de excursões, criação de viveiros de muda e hortas comunitárias, participação em debates são enumeradas como positivas neste processo e possibilitam um trabalho integrado, com maior envolvimento dos alunos.

Nos Parâmetros Curriculares Nacionais os conteúdos de Meio Ambiente foram integrados às áreas, “numa relação de transversalidade, de modo que impregne toda a prática educativa e, ao mesmo tempo, crie uma visão global e abrangente da questão ambiental, visualizando os aspectos físicos e histórico-sociais, assim como as articulações entre a escala local e planetária desses problemas”⁸⁰⁰. Trabalhar de forma transversal significa buscar a

⁷⁹⁸ *Ibidem.*

⁷⁹⁹ *Ibidem.*

⁸⁰⁰ *Ibidem.*

transformação dos conceitos, a explicitação de valores e a inclusão de procedimentos, sempre vinculados à realidade cotidiana da sociedade, de modo que obtenha cidadãos mais participantes, buscando desenvolver a capacidade de todos para intervir na realidade e transformá-la.

4. POSSIBILIDADES DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL NO ENSINO SUPERIOR

A Universidade tem o compromisso de criar e difundir conhecimento tanto no plano ético, quanto no científico ou sócio-cultural. Seu compromisso com os problemas que afetam a sociedade, com a necessidade de vincular a instituição com o seu contexto e com as respostas inovadoras e comprometidas que sejam capazes de dar conta da sociedade de nosso tempo apontam para a necessidade a formação de pessoas com visão tanto interdisciplinar quanto intercultural, capazes de atuar em busca de uma cooperação baseada na solidariedade e na equidade, condições prévias para a sustentabilidade.

Uma formação de recursos humanos capazes de pensar a complexidade é urgente nos países em desenvolvimento. Assim, a educação ambiental de nível superior assume um importante papel, cujo veículo deverá ser a Universidade. A conveniência de abordar a educação ambiental no âmbito universitário relaciona-se em um primeiro momento com a elaboração de programas e projetos interdisciplinares para a formação de gestores ambientais.

Assim, falando em Educação Ambiental no âmbito da educação formal, torna-se essencial mencionar a importância das Universidades na formação de recursos humanos aptos a lidar com as questões que envolvem a educação coletiva nos processos de gestão ambiental pública. O principal objetivo dos processos educacionais associados à gestão ambiental pública consistem, nos dizeres de Quintas (2005, p. 90), em

proporcionar condições para a aquisição de conhecimentos e habilidades e o desenvolvimento de atitudes, por meio da participação individual e coletiva, tanto na gestão do uso dos recursos ambientais, quanto na concepção e aplicação de decisões que afetam a qualidade dos meios físico –natural e social⁸⁰¹.

⁸⁰¹ QUINTAS, José Silva. *Introdução à Gestão Ambiental Pública*. Brasília: Ibama, 2005.

A prática da Educação Ambiental no processo de gestão ambiental, especialmente na gestão pública do meio ambiente, consiste em um processo de alta complexidade, que exige profissionais habilitados que dominem conhecimentos e metodologias eficazes para trabalhar com jovens e adultos em diferentes contextos sócio-ambientais. Assim, nos processos de gestão ambiental, a educação das coletividades envolvidas dá-se por processos denominados não-formais, pois se inserem fora do currículo escolar e que demandam uma formação diferenciada dos atores que a protagonizam. (QUINTAS, 2005)

A universidade deve ser um lugar para aprender vinculado às reais necessidades do mundo, para que seja possível buscar soluções, criar propostas e programas com incidência no campo do real. Assim, a universidade deve colocar-se como agente de inovação e mudança da sociedade, sem menosprezar o papel das comunidades como definidoras de seus próprios modelos de desenvolvimento. (VILLAVERDE, 1997)

Não se pode esquecer que a universidade é responsável por preparar as pessoas que normalmente serão responsáveis pelas tomadas de decisões e assim, deve assumir a responsabilidade pela formação de cidadãos e gestores capazes de interpretar os problemas ambientais e elaborar respostas pertinentes aos mesmos. Assim a Universidade poderia cumprir o papel de aproximar as pessoas de um conhecimento complexo e global do meio ambiente para desenvolver valores e atitudes que lhes permitam adotar uma posição crítica e participativa sobre a conservação e correta utilização dos recursos naturais, da qualidade de vida e do desenvolvimento sustentável.

Então, um processo de Educação Ambiental universitária poderia contribuir para revisar modelos éticos científicos e tecnológicos que regem as ações humanas sobre o meio ambiente, bem como reorientar as políticas de pesquisa e desenvolvimento de modelos baseados na sustentabilidade. Possibilitaria inclusive que se atingisse um objetivo fundamental: que as pessoas se perguntem sobre as origens e não apenas os efeitos dos problemas ambientais. Neste sentido, concorda-se com a afirmação de Villavede (1997, p. 32), pois

nos movemos em um mundo donde todo está interconectado y en el que los grandes conflictos ambientales no son solo cuestiones ecológicas, sino a la vez problemas políticos, éticos, económicos, etc. Solo desde este planteamiento

*integrador es possible llegar a la comprensión del funcionamiento de los ecosistemas naturales y sociales y desarrollar posiciones o propuestas alternativas verdaderamente viables*⁸⁰².

Para isso, precisamos repensar nossa posição frente à desordem e repensar o conflito. É preciso capacitar as pessoas para posicionarem-se e encarar o conflito e trabalhar para o esclarecimento das comunidades acerca do meio ambiente e da qualidade de vida. Adotar uma Educação Ambiental universitária renovadora que se mova nesta direção significa proporcionar uma visão mais ajustada possível da realidade dos problemas ambientais, interpretando-os a partir da perspectiva dos sistemas complexos e pensando soluções a partir de uma visão interdisciplinar.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da Conferência de Estocolmo, em 1972, a preocupação com a destruição do meio ambiente e a finitude dos recursos naturais passou a ocupar as agendas político-econômicas internacionais. Entretanto, apesar do sucesso da conferência, do ponto de vista intelectual e político, a destruição do meio ambiente não foi freada e o desenvolvimento sustentável tornou-se uma espécie de *slogan*. Não há nenhum esforço genuíno para uma perspectiva alternativa de desenvolvimento e nenhum deslocamento ético que faça do desenvolvimento sustentável uma realidade. Assim, a sustentabilidade tem sido adotada como retórica e não como um princípio ético capaz de reestruturar as nosso relacionamento com a terra e suas criaturas.

A lei que instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei 9.795/1999) já completou uma década e pouco se realizou, na prática, pelo Poder Público para sua efetividade. Os principais atores sociais a desempenhar este papel tem sido as Organizações não-governamentais (ONGs) e organizações comunitárias, que tem desenvolvido ações não formais centradas principalmente na população infantil e juvenil. A Educação Ambiental formal ficou em segundo plano e condenada aos temas transversais, embora há algum tempo já se discuta a epistemologia de uma “ciência ambiental”. Sendo assim, a educação ambiental, que poderia representar a possibilidade concreta de motivar e sensibilizar as pessoas para

⁸⁰² VILLAYERDE, M.N.. El analisis de los problemas ambientales: modelos y metodologia. In: NOVO, Maria, LARA, R. (Orgs) *El analisis interdisciplinar de la problematica ambiental*. Madri: Unesco, 1997

transformar as diversas formas de participação em potenciais caminhos de dinamização da sociedade e de concretização da cidadania, acabou tornando-se uma sucessão de ações e projetos isolados.

Mas este é apenas um de seus aspectos. Sob o ponto de vista epistemológico, a utilização do conceito de Educação Ambiental, pensado a partir do paradigma da complexidade sistêmica e da integração inter e transdisciplinar do conhecimento representa um pressuposto para que se alcance uma cidadania ativa e plena e um novo estilo de desenvolvimento, baseado na sustentabilidade.

Diante do processo de gestão pública dos recursos naturais, a Educação Ambiental é a ferramenta mais adequada para a prevenção de conflitos ambientais, pois reconhece os diversos saberes, propicia um diálogo entre os níveis de complexidade envolvidos nas questões ambientais e pode contribuir para a consolidação de uma cidadania ambiental, com a apropriação sustentável de recursos naturais em áreas ambientalmente protegidas.

Dessa forma, a educação ambiental pode se constituir como um processo no qual o ser humano pode construir uma relação ética e coerente com o meio ambiente. No Brasil, há legislações protetivas do meio ambiente em abundância. Porém, não basta que o Direito Ambiental e a Educação Ambiental estejam assegurados na legislação de nosso País para que sejam efetivados. Sua eficácia depende do conhecimento destas garantias e dos mecanismos usados para sua concretude. Esse conhecimento é indispensável para que se possa reivindicar políticas públicas e garantir a efetividade dos direitos estabelecidos na Lei.

Além disso, depende, também, da tomada de consciência da necessidade de se lutar pelo direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, sadio e propício à qualidade de vida. Mas, somente uma população que tenha senso crítico, participação ativa nos movimentos sociais e que conheça os mecanismos hábeis para reivindicar seus direitos poderá colocar-se frente ao Poder Público para fazê-lo. Assim, faz-se necessário, conhecer os direitos, para posteriormente poder exigir seu cumprimento.

Conhecendo minimamente a legislação ambiental e sendo educado nesta perspectiva, poderemos chegar mais próximos de um ambiente ecologicamente equilibrado, tanto para as presentes quanto para as futuras gerações. Pode-se também fiscalizar e exigir o cumprimento das próprias regras pelo Poder Público. Podemos afirmar que a educação é a base para o desenvolvimento do Estado, pois através dela as pessoas têm subsídios para exigir seus direitos e cumprir os seus deveres, exercendo sua cidadania. É a participação cidadã que surge como conceito-chave na solução dos problemas ambientais e na proposta de conviver em

sociedade e com a natureza. Assim “a educação deve contribuir não somente para a tomada de consciência de nossa *Terra Pátria*, mas também permitir que esta consciência se traduza em vontade de realizar a cidadania terrena”⁸⁰³.

RESUMEN

La Educación Ambiental formal puede constituirse en una herramienta importante para diseminar principios éticos y jurídicos, teniendo la escuela un papel fundamental en ese proceso. El texto objetiva una reflexión sobre la importancia de la Educación Ambiental en la escuela en el contexto de la Política Nacional de la Educación Ambiental y de los Parámetros Curriculares Nacionales (PCNs) para el medio ambiente y su relación con la efectividad de las leyes jurídicas que protegen el medio ambiente.

Palabras llave: educación, ciudadanía ambiental, legislación ambiental.

⁸⁰³ MORIN, Edgar, KERN, Anne Brigitte. *Terra-pátria*. Porto Alegre: Sulina, 2002.p.18

PROCEDIMENTO E SATISFAÇÃO DE DIREITOS: ATUAÇÃO JUDICIAL EFETIVA E SUPERAÇÃO DA ORDINARIEDADE

Karina Schuch Brunet⁸⁰⁴

Resumo: Este artigo trata da necessidade de autonomia dos magistrados e superação do paradigma da ordinariade como elementos indispensáveis para a conquista de uma atividade jurisdicional efetiva, compreendida como meio para a realização de direitos. O direito processual deve preocupar-se com as condições de satisfação dos interesses sociais juridicamente tutelados, o que não ocorre quando se adota um único tipo de procedimento, desprezando-se as necessidades contingentes do direito material e retirando do juiz a autonomia da decisão.

Palavra-chave: ordinariade – autonomia – efetividade – procedimento

1. INTRODUÇÃO

A fim de se discutir a adequação do procedimento como uma necessidade para que se obtenha a satisfação de direitos, entendida como realização concreta de direitos, não se pode esquecer alguns elementos teóricos que conduziram, em dado momento histórico-ideológico, o processo à universalidade da ordinariade, ou seja, adoção do rito ordinário como padrão de conduta processual.

Assim sendo, a busca pela verdade e segurança jurídicas foram as condutoras deste processo essencialmente ordinário. Não se tinha como garantir uma exaustiva busca pela verdade dos fatos senão através de um instrumento processual capaz de permitir todas as dilações necessárias. Não era possível, também, que se tivesse segurança a respeito dessa verdade senão por aquele instrumento justamente concebido para encontrá-la. Com isto, foram

⁸⁰⁴ Professora de Direito Processual Civil da Faculdade Metodista de Santa Maria. Coordenadora do Curso de Direito da Faculdade Metodista de Santa Maria, Advogada. Mestre em Direito pela UNISINOS. E-mail: karina.brunet@metodistasul.edu.br; fone: 55 3028 7023

suprimidos os juízos de verossimilhança e as formas sumárias de tutela jurisdicional por serem considerados contrários à segurança e à certeza processuais.

A atividade retórico-argumentativa e o processo dialético, típicos da teoria aristotélica, foram, assim, definitivamente suprimidos no processo civil moderno. Neste sentido, Ovídio Araújo BAPTISTA DA SILVA, afirma:

A busca de segurança tão constante nas filosofias políticas do século XVII, contribuiu sobremodo para o abandono definitivo, nos séculos posteriores até nossos dias, do pensamento clássico, de origem aristotélica, para o qual a compreensão do direito e as soluções dos problemas jurídicos haveriam de ser necessariamente contingentes, sujeitas a juízos de verossimilhança, nunca a juízos de certeza, próprios das ciências da natureza, inaplicáveis à moral e ao direito enquanto ciências do espírito.⁸⁰⁵

A ordinariedade, então, passou a ser a forma universalmente capaz de garantir a verdade no processo e, assim, a certeza e a segurança do julgamento, paradigma que ainda se observa na teoria processual, embora cada vez se possam observar críticas a este modelo e busca por alternativas, a exemplo do novo código de processo civil que está por ser aprovado a qualquer momento.

Neste contexto, Dennis LLOYD⁸⁰⁶ alerta para o fato de que a sociedade deve reformular sua estrutura jurídica conforme se verificam alterações no próprio ente social, embora essa reformulação seja, em geral, mais lenta que a evolução social. Concebe a idéia de lei como conservadora e reconhece que, numa sociedade progressista, com uma democracia social, ela tende a atrasar-se em relação aos movimentos sociais.

Como decorrência da observação de Dennis LLOYD, deve-se, então, procurar fazer uma crítica aguçada do atual estágio do processo civil, uma vez que já há algum tempo não corresponde às expectativas sociais que deveria atender. O mito do procedimento ordinário garantidor da certeza e da segurança do direito deve ser derrubado por ineficiência frente à necessidade da efetiva satisfação de direitos e pela exigência de uma neutralidade que conduz o magistrado a uma atividade diminuta no processo de fazer justiça.

⁸⁰⁵ BAPTISTA DA SILVA, Ovídio Araújo. , Ovídio Araújo. *Jurisdição e execução na tradição romano-canônica*, 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, pp. 106-107.

⁸⁰⁶ LLOYD, Dennis. *A idéia de lei*. Tradução de Álvaro Cabral. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 420.

2. JUÍZOS DE VEROSSIMILHANÇA *VERSUS* VERDADE PROCESSUAL: CERTEZA E NEUTRALIDADE

A primeira atitude que se deve ter, quando se pretende analisar as questões que envolvem a problemática da universalização da ordinariedade e as formas para superá-la, é contrapor as idéias de verossimilhança e de verdade. É preciso saber como estas atuam no processo e até que ponto são desejáveis e atingíveis.

Entende-se que a verdade é um mito na ciência jurídica. Não existe veracidade quando se trata de acontecimentos que devem ser apreendidos e valorados pela sensibilidade humana. Por mais técnico que seja o direito processual, ele é operado⁸⁰⁷ por homens que sentem e vivem todas as suas angústias e alegrias independentemente da atividade que exercem. Vê-se, com isso, que a crença na verdade processual está bastante relacionada com a neutralidade do juiz, como se ele fosse capaz de abstrair toda a sua cultura no momento em que julga. Esse aspecto pode ser considerado uma utopia processual, pois “mesmo para o juiz mais escrupuloso e atento, vale o limite fatal da relatividade própria da natureza humana: o que enxergamos, só é o que parece que enxergamos. Não verdade, senão verossimilitude: é dizer, aparência(que pode ser também ilusão)de verdade.”⁸⁰⁸

A neutralidade do juiz é, por sua vez, um reflexo da cultura política que se estabeleceu nos séculos XVII e XVIII e foi mantida nos séculos seguintes. Uma cultura de fixação do Estado nacional e de necessidade de manutenção da classe burguesa e industrial que emergia. A lei era um produto do poder soberano, numa falsa concepção de que este, em última instância, era o poder do próprio povo à medida que tinha consentido com o contrato social, em todos os seus termos. O magistrado, assim, devia apenas aplicar a lei, a fim de que com esta atividade mecânica se pudesse garantir a soberania legislativa do Estado e, conseqüentemente, os interesses das classes que representava.

Esta idéia, infelizmente, se mantém viva no pensamento processual, embora se busque superá-la constantemente. A verdade é que a soberania legislativa é a forma de se garantir a legitimidade do Estado. E este está sempre relacionado à manutenção de um determinado

⁸⁰⁷ Fala-se em operar o processo num sentido bastante industrial do termo, pois é assim que a doutrina dominante parece entender o direito processual, como um instrumental que deve ser utilizado pelos juízes sem qualquer referência às suas condições de seres no mundo fático e social.

⁸⁰⁸ CALAMANDREI, Piero. CALAMANDREI, Piero. *Direito processual civil*. Tradução de Luiz Abezia e Sandra Drina Fernandez Barbiery. Vol. III, Campinas: Bookseller, 1999, p. 271.

paradigma político-social estabelecido pelas classes economicamente dominantes⁸⁰⁹. E, aqui, entra-se em um assunto bastante delicado a respeito do direito processual, que é o seu aspecto ideológico.

O processo existe à medida que se faz necessário um instrumento capaz de garantir a aplicabilidade das leis materiais, mediante uma atuação efetiva do Poder Judiciário. Acontece, porém, que nem sempre há uma coerência entre o meio – processo - e a finalidade – efetivação do direito tutelado pela lei. Em determinadas situações, a lei processual é a própria representação da ideologia dominante⁸¹⁰. Em outros casos, as circunstâncias sociais exigem evoluções na lei material que são, no entanto e talvez propositalmente, desacompanhadas de um correspondente evolutivo no direito processual⁸¹¹. E o juiz, em uma ou outra situação, fica sempre relegado à uma neutralidade inexistente, imposta pela ideologia política do racionalismo e, posteriormente, do liberalismo, mantidas convenientemente até os dias atuais.

Neste sentido, Edson Luis Silva SANTOS afirma que:

A instrumentalidade do processo, ideologicamente contraposto a suposta materialidade do direito substantivo, como um meio racional de garanti-lo, visa fazer uma apologia do Estado – e da sua manutenção enquanto tecnocracia – e a reforçar a suposta neutralidade de seus agentes – do Judiciário, é claro. Na qualidade de instrumento, ignora-se completamente que, na vivência política – e o processo não se exclui dela -, qualquer pessoa faz opções que se traduzem da defesa de interesses, sejam eles dos empresários ou dos favelados, das indústrias ou dos consumidores, e assim sucessivamente – e o Estado não é exceção.

(...)

⁸⁰⁹ A classe que domina é, assim se acredita, aquela que tem mais poder econômico. Não existe prevalência ideológica do intelectualmente mais forte, isto é inteiramente utópico.

⁸¹⁰ Veja-se o caso da execução de títulos de crédito, procedimento que foge da tão aclamada ordinariade, mas que beneficia a classe de comerciantes e empresários que negociam tais documentos. A respeito da questão ideológica do processo, Rui PORTANOVA afirma que “...a ordem brasileira está centrada na obrigatoriedade, generalidade e neutralidade, está em verdade a serviço do capitalismo e privilegiando minorias”, in PORTANOVA, Rui. *Motivações ideológicas da sentença*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 67. Ainda sobre esta questão da ideologia dominante no processo, Rodrigo GONÇALVES refere que “o Direito, a Lei e o processo especificamente não podem ser enfocados como se não possuíssem uma determinada carga ideológica, que serve sim aos interesses de uma classe dominante, que através de seu controle dos meios de produção e de comunicação, do sistema econômico, impõe sua ideologia, numa própria manipulação do inconsciente coletivo”, in GONÇALVES, Rodrigo. Ideologia e processo: a dificuldade de construção de uma teoria crítica, in *Revista da Escola Superior de Advocacia (ESA – OAB/RS)*, ano 2, n. 2, Porto Alegre: Nota Dez, Jul/Set., 2005, p. 239.

⁸¹¹ Veja-se, aqui, o caso do código de defesa do consumidor que tanto regulamentou as relações entre os fornecedores e os consumidores, mas pouco determinou sobre as regras procedimentais para se efetivar os direitos ali tutelados, embora as tenha disposto sem, no entanto, suficiência.

Tal posicionamento do direito processual oculta o fato de que o direito material, apesar do nome, também é instrumento de perpetuação das injustiças e das desigualdades defendidas pelo próprio senso comum, sob o manto da legalidade, da formalidade, da igualdade e de outras ingenuidades altissonantes.⁸¹²

A própria concepção do direito processual como ciência autônoma deu-se sob a égide do liberalismo do século XIX, em que se buscavam as bases de sustentação do Estado industrial. E, mais uma vez, a neutralidade do juiz se impunha, devendo apenas aplicar as leis que a liberdade do mercado havia determinado através de um procedimento universal, porém cheio de exceções⁸¹³. Os homens eram todos iguais e livres e, assim, não cabia ao magistrado discutir ou corrigir esses limites de liberdade e igualdade. A tutela legal era bastante restrita justamente porque os cidadãos não podiam ser perturbados em sua liberdade. Conferir este poder ao juiz era algo inaceitável. Preservava-se, nestes termos, o direito de imposição do economicamente mais forte, ou seja, dos burgueses que haviam ascendido ao poder e instaurado a ideologia do Estado industrial.

John Henry MERRYMAN, ao tratar da ciência jurídica, refere-se à características que se aplicam também ao direito processual como ciência autônoma. Comenta que o cientista do direito preocupa-se mais em desenvolver e elaborar uma estrutura científica teórica do que em resolver problemas concretos, descuidando-se dos resultados do direito, de valores como a justiça, uma vez que dirige sua atenção a fenômenos e valores jurídicos puros, como o valor jurídico da certeza da lei⁸¹⁴.

A certeza era, nesta época de liberalismo exagerado, uma necessidade do empresário burguês. Ele tinha condições de suportar o ônus de qualquer processo, pois passava os prejuízos que poderia ter para o consumidor. Não podia, no entanto, suportar a dúvida em relação à garantia de seu direito. Assim sendo, a verdade passou a ser uma exigência do processo civil liberal, não importando que tipo de custo ou procedimento seria necessário para garanti-la.

⁸¹² Edson Luis Silva SANTOS. A desumanização do processo civil, com o perdão do pleonasmo, in *Elementos para uma teoria crítica do processo*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 46/47.

⁸¹³ Sobre este assunto, Hermes Zanetti JUNIOR diz que o “o jurista do direito material, em razão da incompreensão ou, talvez, da má aplicação dos institutos processuais, imagina o processo como uma quimera formalista. O mais notável fruto desta visão é o mito que se desenvolveu no curso da história recente: o de que o processo é algo complexo, sofisticado, inatingível e de duvidosa logicidade, visto que rodeado de exceções. Bom processualista seria, neste entendimento, aquele que, com mais agudeza, consegue decorar as exceções da lei, sua peculiaridade” in JUNIOR, Hermes Zanetti. *Introdução ao estudo do processo civil: primeiras linhas de um paradigma emergente*, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 28.

⁸¹⁴ MERRYMAN, John Henry. *La tradición jurídica romano-canónica*. Traducción de Carlos Sierra. México: Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 115-117.

Universalizou-se, então, a ordinariedade. Acreditava-se que através do procedimento ordinário era possível que se garantisse a verdade e, assim, a certeza do direito. Suprimiu-se, nessa crença, qualquer possibilidade de uma atividade jurisdicional baseada na probabilidade, na verossimilhança. Esta idéia equivocada, no entanto, continua a vigorar no processo civil, mesmo numa época em que já não é mais possível se conviver com as teorias liberais do século XIX, numa época em que se deve buscar o argumento social do processo como meio de efetivação de direitos e de garantia da própria cidadania dos homens.

A certeza do direito, oriunda de um juízo de verdade, não existe jamais no processo, porque a verdade é apenas contigencial. Pode-se dizer que há uma ficção de certeza criada pela ciência processual, a fim de estabelecer uma certa tranqüilidade quanto à segurança das decisões, pois sendo certo o direito não há o que se rediscutir ou reavaliar⁸¹⁵. A verdade, assim, mesmo que artificial continua sendo o objeto último do processo.

Deve-se ter consciência de que a verdade é uma construção jurídica ideológica, enquanto a certeza é uma ficção pertencente à ciência jurídica. Ambas, no entanto, não correspondem à efetiva e fática sistemática processual, pois social e psicologicamente todo o juízo de valor baseia-se na verossimilhança. E esta idéia deve imperar na busca da efetividade e da justiça da prestação jurisdicional. Negar a possibilidade de procedimentos estruturados com base em juízos de verossimilhança, adotando-se indiscriminadamente a ordinariedade como consentânea da verdade e da certeza, é condenar o direito processual à ineficiência, à inutilidade e, quem sabe, à injustiça.

A verdade, como observa João de Castro MENDES, é uma representação mental adequada à realidade, sendo essencial que haja uma efetiva adequação⁸¹⁶. Mas como garantir esta efetivação nos limites da mente humana? O próprio autor coloca esta situação ao explicar que “no plano prático, não temos o Homem, mas homens; não possuímos *veritates cognocendi*, mas *representações intelectuais, de cuja adequação com a realidade estamos convencidos*, não sendo infelizmente essa convicção garante seguro de que tal adequação efetivamente se

⁸¹⁵ Para garantir a certeza do direito e a segurança da decisão, criou-se o instituto da coisa julgada, pois certos resíduos de incerteza psicológica podiam ficar na mente do juiz. Surgiu, assim, a coisa julgada como forma de eliminar tais resíduos. Ela não cria, no entanto, a presunção sobre a verdade dos fatos, apenas a irrevogabilidade jurídica do mandado sem distinguir se as premissas psicológicas em se finda a decisão do juiz são premissas de verdade ou verossimilhança. CALAMANDREI, Piero. *Op. cit.*, p. 272-273.

⁸¹⁶ MENDES, João de Castro. *Do conceito de prova em processo civil*. Lisboa: Atica, 1961, p. 375.

verifique”⁸¹⁷. A verdade, assim, é apenas teórica, sendo, então, útil ao processo que deve ser um instrumento de realização de direitos na vida fática e social dos cidadãos.

Assim sendo, é preciso que se entenda que o procedimento ordinário é capaz de garantir a segurança jurídica, através de uma aparente verdade dos fatos e da certeza do direito, apenas a partir do momento em que se aceita essa segurança como o valor máximo do ordenamento jurídico, acima da justiça e da efetiva satisfação social dos direitos. É preciso que se saiba também que tipo de segurança se busca: aquela que é atingida sob a mácula de altos custos processuais, demasiada demora da prestação jurisdicional e baixo nível de retorno fático-social; ou uma outra espécie de segurança, que existe à medida que o cidadão está seguro da efetividade prática da prestação e da realização fática de seu direito. Entende-se, nesses termos, que até hoje prevaleceu a supremacia da segurança do primeiro tipo, o que levou à universalização do procedimento ordinário.

3. A UNIVERSALIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO ORDINÁRIO

Diante do referido, tem-se que a neutralidade, a segurança e a certeza, tidas como ideais jurídicos do liberalismo do século XIX, consolidaram a universalização do procedimento ordinário. Não bastava que o juiz fosse neutro, pois a neutralidade era exigida em todo o sistema. O Estado industrial neutro não podia interferir na vida privada dos cidadãos, devendo deixar que as leis do mercado regulassem a sociedade. O processo, nesse sentido, deveria ser igualmente neutro, tanto quanto o magistrado. A igualdade⁸¹⁸ e a liberdade dos indivíduos deviam ser garantidas através de um processo que fosse igual para todos, não se concebendo assim formas diferenciadas de tutela jurisdicional, o que acabou por comprometer a satisfação de direitos.

⁸¹⁷ Idem, p. 380.

⁸¹⁸ É preciso que se compreenda que a concepção de igualdade presente no liberalismo do século XIX, e ainda bastante presente no processo civil contemporâneo, é estritamente formal. Neste sentido, o professor Ovídio Araújo Baptista da Silva diz que “a imparcialidade que o procedimento ordinário impõe ao magistrado, impedindo-lhe de conceder medidas liminares ou, por qualquer outra forma, de dar regulação provisória ao estado de fato da lide, é uma consequência natural dos princípios que presidiram à formação da ciência jurídica européia do século XIX, especialmente da idéia de que ao Poder Judiciário cabia apenas a missão de cumprir a lei, sem mesmo poder interpreta-la, lei essa perante a qual todos os homens eram iguais, independentemente das injustiças concretas e de toda sorte de discriminações sociais que a ordem jurídica estivesse a produzir em homenagem a tais princípios.” BAPTISTA DA SILVA, Ovídio Araújo. **Curso de processo civil**. Vol I, 2ª ed., Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991, p. 104.

A crença no uso indiscriminado da ordinariedade, como garantia de segurança, certeza e igualdade, fixou-se tão profundamente no pensamento jurídico moderno que a universalização do rito ordinário é, ainda hoje, bastante presente, mesmo no contexto sócio-político atual em que se buscam alternativas para as misérias do liberalismo puro e suas conseqüências danosas. A escassez de procedimentos diferenciados, sumários e de urgência para a defesa de direitos fundamentais, pelo menos em sua autonomia, reflete, neste sentido, a manutenção da ideologia liberal em termos processuais civis.

O próprio cientificismo do direito processual e da sua concepção de autonomia em relação ao direito material (construção teórica do século XIX) acabaram consolidando a universalização da ordinariedade, a partir do momento em que se concebeu a ação como una e abstrata. Esta teoria da ação era, também, um reflexo da ideologia liberal. Como esclarece John Henry MERRYMAN⁸¹⁹, as premissas que formaram a ciência jurídica desta época foram a sistemática, o conceitualismo, a abstração, o formalismo e o purismo, assentados na ideologia do indivíduo e da sua liberdade, da propriedade privada e da liberdade de contratar.

A ação, sendo una e abstrata, não havia o que se questionar sobre diferentes formas de tutela, bastava um único rito para veicular a ação. Além disso, entendia-se que, no procedimento sumário, ocorria uma ruptura da ação, à medida que se restringia o objeto da prova processual ou se limitava a profundidade da valoração probatória. Mas a sumariedade do rito em nada contradiz a natureza da ação. Ela é una e abstrata enquanto meio de se exigir do Estado a prestação jurisdicional, uma vez que este proíbe a autotutela. O conteúdo da controvérsia faz parte da lide, não da ação. Naquela há o conflito concreto e o processo deve procurar a sua justa composição. E como compor com justiça se não há uma adequação da ação processual à relação jurídica de direito material controvertida na lide? O que fazer quando a defesa de direitos humanos e fundamentais deve ser instrumentalizada por um procedimento padrão, que não atende às essencialidades destes direitos?

Observa-se que a necessidade de um procedimento célere que fosse capaz de realizar o direito já era concebida pelos romanos, ao instituírem os interditos. Acontece, porém, que com a absorção dos mesmos pelo procedimento da *actio*, no período da *cognitio extra ordinem*, eles passaram a ter uma importância diminuta no processo civil, sendo privados de sua autonomia e eficiência. A concepção romanística de jurisdição, relacionada apenas à declaração,

⁸¹⁹ MERRYMAN, John Henry. *Op. cit.*, pp. 117-118.

contribuiu para esta exclusão dos interditos . Estes passaram a ser constituídos apenas como fases preliminares à atividade do juiz, numa acepção de juízo provisório.

Evoluiu, no entanto, a sociedade e apenas aparentemente o Direito, pois se manteve esta idéia errônea de que só há jurisdição onde há declaração e, acima de tudo, de que as tutelas executivas e mandamentais (típicas dos interditos romanos) não podem existir com autonomia, pois ao magistrado não é permitida uma condução atuante do processo. Esta noção romana clássica foi mantida e confirmada nos séculos que se seguiram, especialmente com o advento do racionalismo e, posteriormente, do liberalismo. Da distorção da função essencial, e se diria social, da tutela interdital romana, passando-se pela doutrina da verdade universal, da certeza e da segurança jurídicas, chegou-se à universalização da ordinariedade presente processo civil, ainda que sob altos custos sociais.

A principal crítica feita aos interditos refere-se a sua função executiva e mandamental, contrárias à idéia de jurisdição como mera declaração. Havia naqueles procedimentos o exercício de um poder de império que se pretendia inexistente na atividade jurisdicional, restrita ao conhecimento, ao aspecto intelectual da decisão.

Neste contexto, pode-se afirmar que a restrição da jurisdição à atividade apenas declarativa de direitos é uma construção ideológica e que o juiz pratica atos de vontade quando decide uma causa. O magistrado neutro que apenas declara o que está prescrito na lei, sendo seu porta-voz, é uma ficção criada pela necessidade de se manter o poder político do soberano, seja ele um imperador romano, um absolutista ou um parlamento. Deve-se ter presente, também, que o juiz não apenas exerce atividade cognitiva quando decide, ele efetivamente toma uma decisão em sua conotação de expressão de uma vontade, pois a lei, embora se pretenda, não é unívoca.

Para cancelar a ordinariedade, críticas são feitas a procedimentos que visam celeridade e efetividade, ainda que com a flexibilização da certeza e segurança. Entre elas, está a “problemática” da natureza da cognição realizada em procedimentos diferenciados e sumários. Ao contrário da cognição plenária existente no procedimento ordinário, a atividade cognitiva desenvolvida no rito sumário é igualmente sumária, seja pela restrição do objeto da causa, seja pela profundidade da análise valorativa. E, como se sabe, a teoria do direito processual não admite a sumariedade do conhecimento do magistrado, por ser incompatível com as exigências de busca da verdade, certeza e segurança do direito.

Quanto à restrição do objeto da causa, não se aceita a sumariedade por entender que há uma cisão da ação, conforme já referido. Acredita-se que isto gera a insegurança e a incerteza do direito, pois sempre haverá questões pendentes a respeito da discussão levada a juízo. Mas a segurança e a certeza são hoje, na verdade, valores que devem ser redimensionados frente às necessidades sociais de um processo célere e efetivo. Não se pode sobrepor tais exigências à exigência maior de concretização de uma justiça que não se limita ao seu aspecto formal.

A respeito da profundidade da análise valorativa, deve-se referir a questão da verossimilhança no processo civil. Piero CALAMANDREI, em célebre ensaio sobre o tema, entende que com o fim de simplificar e acelerar a emissão de providências de caráter provisional e urgente, a lei autoriza ao juiz se contentar com um juízo de verossimilhança fundado em provas *prima facie*. Nesta situação, a verossimilhança não é apenas um instrumento para que se chegue ao convencimento da verdade, como ocorre nos juízos ordinários. É, aqui, o único juízo capaz de levar à providência favorável⁸²⁰. O autor, no entanto, só admite a verossimilhança, porque entende que o juízo dela oriundo é provisório, negando, assim, a autonomia do procedimento sumário.

Gerhard WALTER, em sua clássica obra sobre a livre apreciação da prova, faz uma abordagem bastante esclarecedora da questão da verossimilhança ao trabalhar casos jurisprudenciais alemães. O autor procura mostrar que a verdade encontra limites restritivos na falibilidade humana. Nesse sentido, é a verossimilhança que se verifica no exercício da atividade cognitiva e valorativa do juiz, formadoras de sua convicção. A meta utópica do processo pode ser a verdade e, assim sendo, o juiz deve ter consciência de um alto e máximo grau de verossimilitude:

“Debido a lo limitado de los medio humanos de cognición, nadie puede saber con *certeza absoluta* que algún hecho haya ocurrido efectivamente (ni siquiera habiéndolo presenciado directamente), Siempre cabe imaginar posibilidades *abstractas* de que las cosas hayan sucedido de otro modo. Quien tenga conciencia de las limitaciones puestas al conocimiento humano, no supondrá nunca que su convencimiento de que un hecho ha ocurrido está al amparo de toda la duda, y que un error es *absolutamente* imposible. En la vida practica vale, pues, como verdad el *alto* grado de *verosimilitud* que se obtiene aplicando los medios de cognición disponibles

⁸²⁰ CALAMANDREI, Piero. *Op. cit.*, pp. 291-293.

de una manera *en lo posible exhaustiva y concienzuda*, y si el que conoce tiene conciencia de que existe esta alta verosimilitud así determinada, ello equivale a estar convencido de la verdad.”⁸²¹

Vê-se, assim, que tutelas diferenciadas, ainda que sumárias, devem ser admitidas, pois a verdade é uma construção ideológica que não tem mais razão de ser no processo civil. A ordinariedade apenas amplia o espectro de versões no processo. Não se nega, nestes termos, que uma maior gama de possibilidades e argumentos trazidos a juízo podem contribuir de maneira salutar ao julgamento da causa. O que se pretende, no entanto, é mostrar que não se pode adotar indistintamente um procedimento, sem que haja uma avaliação das condições que o mesmo tem de veicular uma prestação jurisdicional efetiva e concretizadora de direitos.

4. PROCEDIMENTO E SATISFAÇÃO DE DIREITOS

Quando se fala em uma atividade jurisdicional efetiva, tem-se em mente o caráter instrumental do processo, entendido como meio para a realização de direitos. O direito processual deve preocupar-se com as condições de satisfação dos interesses sociais juridicamente tutelados, o que não ocorre quando se adota um único tipo de procedimento, desprezando-se as necessidades contingentes do direito material.

A tão aclamada busca da verdade processual e da garantia da certeza do direito, através de uma decisão segura, conduziu o processo à adoção de um único rito, qual seja, o ordinário. As circunstâncias filosóficas e ideológicas desta situação, já referidas anteriormente, evidenciam que a escolha doutrinária pela ordinariedade não tinha qualquer preocupação social com a efetividade dos direitos, nem mesmo com a justiça da prestação jurisdicional, o que deve ser urgentemente corrigido, sob pena de um descrédito cada vez maior no Poder Judiciário.

Mas em muitos casos os juristas de nossa época estão tão imbuídos do sentimento racionalista e liberal que consolidou a ordinariedade no século XIX, mantidos ainda hoje, que não conseguem compreender as dimensões da problemática que se coloca. Inseridos no senso

⁸²¹ WALTER, Gerhard. *Libre apreciación de la prueba – investigación acerca del significado, las condiciones y límites del libre convencimiento judicial*. Versión castellana de Tomás Banzhaf. Bogotá: Editorial TEMIS Librería, 1985, p. 101.

comum teórico⁸²², não reavaliam criticamente as causas dos entraves processuais por eles mesmos reconhecidos como óbices ao desenvolvimento científico do processo.

Assim sendo, Ovídio Araújo Batista da SILVA diz que:

A dramática distancia entre o Direito, enquanto norma intertemporal, e o fato social, e o terrível descompasso entre o Direito e a História, entremonstram-se em toda sua crueza quando se percebe que a doutrina limita-se a auto-reproduzir-se quase mecanicamente em sequer tematizar seus grandes fundamentos e sem libertar-se da teia ideológica que a prende ao racionalismo dos séculos passados. É sem dúvida irônico constatar que os regimes democráticos e populares modernos defendem com tanto ardor um instrumento de tutela jurisdicional concebido pelos regimes absolutistas, como se os valores fundamentais e interesses de ambos fossem idênticos⁸²³

Nesse contexto, o juiz continua sendo a boca da lei, que nada pode decidir, interpretar, adequar e criar. Embora alguns doutrinadores neguem esta restrição declarativa do juiz, a prática continua impregnada de situações em que este não pode agir e efetivar o direito que lhe é submetido à apreciação. A noção de que o juiz decide e não apenas julga deve estar cada vez mais presente na mente e na atuação de juristas e legisladores, como já se tem verificado em alguns extratos da magistratura atual.

Eduardo J. COUTURE esclarece que na sentença há uma operação intelectual que conduz a um ato de vontade, culminando na decisão jurisdicional⁸²⁴. Pondera, ainda, que a concepção apenas declarativa não é capaz de explicar as evoluções jurisprudenciais a cerca da mesma lei. A jurisprudência permite que hoje se diz algo diferente de ontem sem que haja qualquer alteração legislativa⁸²⁵. Este – inovação jurisprudencial - é um dos argumentos mais

⁸²² “O sentido comum teórico dos juristas como parte da visão de mundo jurisdicista poderia ser caracterizado, em uma nova aproximação, como “o superego” da cultura jurídica; uma instância de julgamento e censura que impede os juristas de produzir decisões autônomas em relação a esse nível censor”. WARAT, Luiz Alberto. **Introdução geral ao Direito I - Interpretação da lei: temas para uma reformulação**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994, p.82 .

⁸²³ BAPTISTA DA SILVA, Ovídio Araújo. **Jurisdição e execução na tradição romano-canônica**, 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997, p. 199 . O mesmo autor afirma, ainda, que “este é o preço afinal pago pelos ordenamentos jurídicos e pelos ambiciosos sistemas doutrinários de que foi prodigioso o pensamento europeu, a partir do século XIX: a permanência do Direito, a conservação indefinida de suas regras e princípios, faz-se a custo de uma cada vez mais completa alienação histórica e dos fatos sociais”. Continua, dizendo que “...as instituições utilizadas pelos sistemas jurídicos dos séculos anteriores são, como todos os valores, relativism quer dizer, tem relação com uma determinada cultura e um particular ambiente social, não podendo, portanto, aspirar validade permanente” in BAPTISTA DA SILVA. Ovídio Araújo. **Processo e ideologia: o paradigma racionalista**. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 16, 17 e 201.

⁸²⁴ COUTURE, Eduardo J.. **Fundamentos del derecho procesal civil**. 3ª ed., Buenos Aires: Depalma Ediciones, 1993., p. 289.

⁸²⁵ Idem, p. 311.

relevantes para se mostrar o quanto a vida prática difere da doutrina conservadora do Direito. As evidências existem, basta agora que as construções teóricas as admitam.

Assim sendo, deve-se entender que o juiz deve ser e é capaz de emitir provimentos sumários, urgente, executivos e mandamentais, pois tem a prerrogativa da decisão, do decidir-se⁸²⁶. Acrescenta-se que o juiz não apenas julga e decide, ele, antes de qualquer atividade cognitiva e decisória, sente o direito e o processo.

O silogismo judicial⁸²⁷, no entanto, ao qual se pretende restringir o juiz, não é suficiente para explicar a verdadeira atividade que ele desenvolve no exercício da prestação jurisdicional. Neste sentido Piero CALAMANDREI diz que:

La verdad es que el juez no es un mecanismo, no es una máquina calculadora. Es un hombre vivo, y su función de individualizar la ley y de aplicarla al caso concreto, que in vitro puede representarse como un silogismo, es en realidad una operación de síntesis que se cumple misteriosa y calurosamente en el crisol sellado del espíritu, en el cual la mediación y la soldadura entre a ley abstracta y el hecho concreto tienen necesidad, para realizarse, de la intuición y del sentimiento ardiente de una conciencia laboriosa.⁸²⁸

Como tantas outras construções ideológicas e ficções do direito, o silogismo judicial serve apenas como meio para garantir a neutralidade do juiz, excluindo-o de qualquer atividade decisória que possa lhe ser inerente em um sistema que se pretende justo e democrático. O sistema da legalidade, entendido de forma demasiado escolástica, com o engenhoso mecanismo do silogismo judicial, parece ter sido feito com o propósito de privar o juiz do sentido de responsabilidade e para ajudá-lo a dormir sem angústias, pois a sentença é um artigo de lei filtrado pela sua consciência e a justiça é algo maior que a subsunção do fato à norma, é a criação que emana de uma consciência viva, sensível, vigilante e humana.⁸²⁹

Assim sendo, a consciência e o bom senso do juiz são argumentos que podem ser usados para se imprimir uma característica mais justa e democrática à prestação jurisdicional, uma vez que o sistema processual está amarrado às teorias modernas de certeza e de segurança. A ousadia da magistratura é, hoje, uma das formas mais iminentes de se alcançar uma certa dose de

⁸²⁶ “La decisión se impone al juez con la necesidad de la acción...En suma, al final, para *decidir* es necesario *decidirse*. Lo que se encuentra en la decisión, más allá del juicio, es la *elección*.” CARNELUTTI, Francesco. **Derecho y proceso**. Traducción de Santiago Sentis Melendo. Buenos Aires: Ediciones Juridicas Europa-America, 1981, p. 251.

⁸²⁷ Silogismo judicial: premissa maior é a lei, premissa menor é o fato e a conclusão é a subsunção do fato a lei.

⁸²⁸ CALAMANDREI, Piero. **Proceso y democracia**. Traducción de Hector Fix Zamudio. Buenos Aires: Ediciones juridicas Europa-America, 1960, p. 77.

⁸²⁹ Idem, pp. 80-81, 86.

efetividade do processo, à medida que a jurisprudência está aí para confirmar o poder criativo dos juízes. Os juízes têm sido, em muitos casos, verdadeiros representantes de lutas sociais pela concretização de direitos fundamentais e humanos⁸³⁰.

Outra questão que não se pode deixar de lado quando se pretende uma crítica madura à universalização da ordinariedade é a referente à morosidade deste procedimento. Valores como segurança e justiça, bem como o contraditório, não podem deixar de fazer parte da teoria processual. Mas a garantia desses valores não encontra qualquer relação direta com a morosidade. Ao contrário, o desafio da ciência processual contemporânea é justamente dispor de procedimentos que sejam céleres sem, no entanto, descuidarem-se daqueles valores e da possibilidade de contradição, pois a satisfação só é efetiva quando os jurisdicionados têm condições de usar e gozar seus direitos na sua vida fática e social, no exercício de sua cidadania.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAPTISTA DA SILVA, Ovídio Araújo. *Curso de processo civil*. Vol I, 2ª ed., Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991

_____. *Jurisdição e execução na tradição romano-canônica*,. 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997

_____. Ovídio Araújo. *Processo e ideologia: o paradigma racionalista*. Rio de Janeiro: Forense, 2004,

CALAMANDREI, Piero. *Direito processual civil*. Tradução de Luiz Abezia e Sandra Drina Fernandez Barbiery. Vol. III, Campinas: Bookseller, 1999

⁸³⁰ Sobre este assunto, Rodrigo GONÇALVES diz que “Os operadores do Direito, em especial os Juizes poderiam refletir acerca do poder político contido no processo, cientes da importância do mesmo com um instrumento de satisfação das necessidades da coletividade, e do papel do processo e do Poder Judiciário para tanto. Este poder não pode ser um instrumento de afirmação de novos *déspotas*, mas sim de cidadãos comprometidos com um processo de redução de desigualdades” Continua afirmando que “...os operadores do Direito não podem ser colocar em um ambiente de “assepsia” ideológica. E justamente esta postura acaba por velar os pensamentos mais conservadores, nocivos, justamente por se apresentarem como “neutros”, “isentos”, quando “não o são”. Então, o juiz tem papel fundamental na construção de um novo paradigma do Direito e do processo, vez que sendo a “boca da lei”, tem a seu favor a possibilidade de estabelecer novas concepções, novos referenciais teóricos, sempre consciente da ideologia do Direito e do estado que poderia advir de suas decisões”, in GONÇALVES, Rodrigo. *Op.cit.*, pp. 233 - 234

_____. *Proceso y democracia*. Traducción de Hector Fix Zamudio. Buenos Aires: Ediciones jurídicas Europa-América, 1960

CARNELUTTI, Francesco. *Derecho y proceso*. Traducción de Santiago Sentis Melendo. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, 1981

COUTURE, Eduardo J.. *Fundamentos del derecho procesal civil*. 3ª ed., Buenos Aires: Depalma Ediciones, 1993

GONÇALVES, Rodrigo. Ideologia e processo: a dificuldade de construção de uma teoria crítica, in *Revista da Escola Superior de Advocacia (ESA – OAB/RS)*, ano 2, n. 2, Porto Alegre: Nota Dez, Jul/Set., 2005,

JUNIOR, Hermes Zanetti. *Introdução ao estudo do processo civil: primeiras linhas de um paradigma emergente*, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004, p. 28.

LLOYD, Dennis. *A idéia de lei*. Tradução de Álvaro Cabral. São Paulo: Martins Fontes, 1998

MENDES, João de Castro. *Do conceito de prova em processo civil*. Lisboa: Atica, 1961

MERRYMAN, John Henry. *La tradición jurídica romano-canónica*. Traducción de Carlos Sierra. México: Fondo de Cultura Económica, 1979

PORTANOVA, Rui. *Motivações ideológicas da sentença*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997

SANTOS, Edson Luis da Silva. A desumanização do processo civil, com o perdão do pleonismo, in *Elementos para uma teoria crítica do processo*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002

WALTER, Gerhard. *Libre apreciación de la prueba – investigación acerca del significado, las condiciones y límites del libre convencimiento judicial*. Versión castellana de Tomás Banzhaf. Bogotá: Editorial TEMIS Librería, 1985

WARAT, Luiz Alberto. *Introdução geral ao Direito I - Interpretação da lei: temas para uma reformulação*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994

Resumen: Este artículo trata de la necesidad de autonomía del poder judicial y la superación del paradigma de la ordinariedad como elementos indispensables para el logro de una actividad judicial efectiva, entendida como un medio para la realización de derechos. El derecho procesal debe ocuparse de las condiciones de satisfacción de los intereses sociales legalmente protegidos, lo que no ocurre cuando se adopta un solo tipo de procedimiento, haciendo caso omiso de las necesidades contingentes del derecho material y la eliminación de la autonomía de la decisión del juez

Palabra-clave: ordinariedad – autonomía – efectividad – procedimiento

AÇÕES AFIRMATIVAS NO ENSINO SUPERIOR: O DILEMA BRASILEIRO

Ludmila Gonçalves da Matta
Mestre em Ciências Sociais/UFF
ludmatta@yahoo.com.br

Universidade Estadual do Norte Fluminense/UENF – aluna do doutorado do programa de
pós-graduação em Sociologia Política
Professora Substituta do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense

Campos dos Goytacazes
Maio de 2011

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	3
2. UMA INTERPRETAÇÃO DA POLÍTICA EM QUESTÃO	4
3. AÇÕES E IMPLEMENTAÇÕES.....	10
4. O CONFLITO E A EXPOSIÇÃO DOS MANIFESTOS.....	14
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	17
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	18

1. Introdução

O presente trabalho trata de uma discussão acerca da implementação da política de ação afirmativa (cotas) no âmbito do ensino superior no Brasil. A proposta é fazer uma apresentação⁸³¹ do tema bem como também aprofundar no aporte teórico de análise da política em questão.

Nossa proposta é superar a discussão corrente que gira em torno do “contra” ou “á favor”, uma vez que esta tem sido a problemática mais difundida em torno da implementação das cotas, a qual negligencia os embates teóricos que devem ser travados no campo científico do saber restringindo-se assim a discussão ao campo político e ideológico. Desta forma, este constrangimento mina todas as possibilidades de construir uma crítica fundamentada que possibilite discutir a construção, o aperfeiçoamento e a efetivação da política.

As ações afirmativas notadamente são confundidas com cotas. No entanto, são ações que visam à inclusão e a igualdade social, se fundamenta no princípio de tratamento desigual a pessoas socialmente desiguais, comumente é aplicada na superação de desigualdades sociais, raciais, étnicas, de gênero, e outras minorias por meios de cotas ou de outras medidas que vise à inclusão.

A idéia de constituir tal modelo de política se insere no contexto democrático da concepção de “liberdade” e “igualdade” reconhecendo a produção das diferenças e a necessidade da superação das mesmas para efetivação dos princípios democráticos.

No Brasil serão uma série de acontecimentos e fatores que serão tratados ao longo do trabalho que irão suscitar a formulação e implementação das cotas. Estes fatores são de natureza interna e também externa como a nova configuração do mundo globalizado e do capitalismo atual, bem como as mudanças no mundo do trabalho, a revolução tecnológica, a necessidade de mão de obra qualificada entre outros.

Portanto, nosso trabalho parte de um levantamento das ações e medidas desenvolvidas pelo governo brasileiro deste o início do processo de redemocratização no sentido de possibilitar a inclusão dos afro-descendentes por meio de medidas de ação afirmativa, buscando compreender o processo a partir do envolvimento dos atores e da constituição das arenas até a implementação das políticas. Nossa compreensão terá como aporte metodológico e teórico a compreensão dos campos de poder numa perspectiva de analisar a natureza dos

⁸³¹ Uma vez que este tema já foi tratado em minha dissertação de mestrado intitulada “Da democracia racial à ação afirmativa: o caso da Universidade Estadual do Norte Fluminense.”

consensos em torno da questão, ou seja, onde se forma o consenso, quais são os interesses em jogo. Como afirma Setton (2002) “ [...] para Bourdieu todo conhecimento é uma forma de subversão. As transformações políticas devem pressupor sempre uma subversão cognitiva, uma transformação da visão de mundo naturalizada pelos consensos.[...] A ciência, como toda prática educativa comprometida com a ordem democrática, deve servir para desvendar as estratégias ocultas de dominação”. (p.11)

A concepção corrente de que no Brasil nós não teríamos conflitos raciais, que brancos e negros e outras minorias convivem harmonicamente e que as diferenças sociais é fruto das relações de mercado e não de discriminação racial comumente tem sido a mais aceita no imaginário social. No entanto, no intuito de compreender a inserção das cotas nas ações governamentais brasileiras é que propomos desvelar essa idéia corrente e inseri-la no contexto das ações afirmativas.

O trabalho está dividido em três sessões, a primeira trata-se da conceituação de alguns temas relevantes para compreensão da política bem como um histórico do contexto brasileiro, a segunda tratada das ações, estratégias e políticas constituídas desde o período da redemocratização 1985 até o governo atual 2008 e a última sessão trata-se de uma análise dos manifestos contra e á favor das cotas.

2. Uma interpretação da política em questão

Para uma compreensão mais ampla da política em foco neste trabalho consideramos relevante estabelecer um panorama da situação política brasileira, partindo das análises em torno da questão da posição singular do estado brasileiro em relação ao capitalismo moderno⁸³². Muitos estudos têm tentado demonstrar as peculiaridades do estado brasileiro Santos (1994), Faoro (1974), Nunes (1997), Fernandes (1975), ou como alguns costumam denominar as mazelas do estado brasileiro. Como o debate sobre a questão racial e as desigualdades de raça⁸³³ só começam fortemente a serem discutidos a partir da década 70, ou

⁸³² “ em poucas palavras, o que chamamos de capitalismo moderno é um composto, uma combinação de condições econômicas, arranjos sócias e estruturas políticas, todos interconectados”(NUNES,1997,p.24)

⁸³³ É importante também salientar a conotação do termo raça que neste trabalho se pauta principalmente na classificação sociológica do termo não tendo nenhuma ligação com fatores biológicos como define: "raça... a social, aquela que é definida nas relações sociais, que emerge do reconhecimento socialmente conferido aos indivíduos, a partir de aspectos e estereótipos físicos, culturais, comportamentais e etc." (GOMES, 2003, p.08)

seja, num contexto de redemocratização, faz relevante compreender este contexto histórico brasileiro.

Dentro das interpretações do estado brasileiro identificamos três correntes, a primeira que faz uma análise dual, que interpreta a situação a partir da idéia de um Brasil arcaico, tradicional em contraponto a um Brasil moderno, a segunda que propõe a interpretação a partir da concepção do híbrido institucional (Santos, 1994) e a terceira corrente que é proposta por Nunes (1997) que enfatiza que no Brasil é possível identificar quatro “gramáticas”, o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. Portanto, em nosso trabalho pautaremos na interpretação de Nunes (1997) para compreender a inserção da política de ação afirmativa (cotas) neste contexto.

O clientelismo como já fortemente balizado consiste na relação entre atores políticos que envolvem concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, vantagens fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto. Esta forma de relação política permeia toda a história brasileira, tendo em alguns períodos maior destaque e em outros menos. Já o corporativismo surge na era Vargas (1930-1945) para criar uma solidariedade social e relações pacíficas entre grupos e classes (NUNES,1997,p.18) tendo o estado como o mediador das relações de classe.

O insulamento burocrático constitui-se de uma tentativa de organização do estado brasileiro de instituir um corpo técnico especializado.

A gramática do universalismo de procedimento compreende uma atuação pautada em regras claras, objetivas e racionais, descartando qualquer tipo de personalismo, este procedimento consiste na idéia central do capitalismo moderno.

Portanto, nosso objetivo agora é observar como se insere a questão racial nesta estruturação do estado brasileiro. Segundo Nunes: “dada à complexidade da sociedade capitalista moderna, a dinâmica da estratificação da estrutura de classes deixa espaço para a existência de uma multiplicidade de grupos de interesses” (1997, p.22). Desta forma compreendemos que quando se trata da análise da questão racial não podemos negligenciar o seu papel dentro da estrutura de classe, mas também não devemos desconsiderar os demais fatores que se relacionam a esta estrutura, uma vez destacada a complexidade da sociedade moderna. Ou seja, procuraremos romper com a idéia restrita de conflito de classe tendo em vista compreender a questão racial num espectro mais amplo da sociedade brasileira.

Do período da abolição 1888 até o presente 2008, ou seja, duzentos anos de história muitas foram às questões e interpretações que se constituíram sobre a incursão do negro na sociedade brasileira.

Um dos pontos centrais dessa idéia é a relação da escravidão com atraso econômico e com degeneração social como colocado por Nabuco (1977) em “O abolicionismo”. Dentro do pensamento social brasileiro é lugar comum enfatizar o período colonial escravocrata como passado nefasto, colocado principalmente pelos progressistas e propositores da modernização brasileira, ou seja, culpa-se o atraso econômico a utilização da mão-de-obra escrava. Dentro da perspectiva modernizante um aspecto expressivo foi o papel das teorias racialistas que compreendem a idéia de que para o Brasil sair do atraso econômico deveria não somente abolir o trabalho escravo, mas também promover um melhoramento étnico/racial como coloca Paixão: “O projeto do branqueamento do povo brasileiro pode ser traduzido como uma perspectiva que dissocia os negros e indígenas do futuro do Brasil. Ou seja, esses setores, ao serem aprioristicamente vinculados pela elite ao passado escravista, deveriam ser eliminados com o próprio processo de modernização brasileira”. (2006, p.40)

Desta forma, no Brasil moderno não havia espaço para os negros e indígenas, uma vez que neste período acentuou-se a entrada de imigrantes europeus para trabalharem no setor industrial brasileiro ora em ascensão. Como ainda enfatiza Paixão:

“A estratégia do branqueamento da população brasileira foi conduzida mediante estímulo à mestiçagem, à imigração em massa de europeus e a outras formas mais controversas de diminuição da taxa de crescimento vegetativo da população negra, que, conforme comentou Oliveira Viana, seria consequência da própria degenerescência moral e física dos negros” (2006, p. 39)

A tese do branqueamento era a crença na qual a partir da mistura entre brancos e negros, a raça branca (como sendo uma raça superior) predominaria sobre a negra (inferior) ocorrendo assim, um melhoramento genético. Esse pensamento apesar de muito difundido não era hegemônico, mesmo porque o resultado desse intercuro racial na verdade foi a formação de uma sociedade mestiça, o que deu origem a uma nova interpretação da sociedade brasileira a da “democracia racial”.

A Gilberto Freyre atribui-se o legado de profusão da “democracia racial”, convivência harmônica entre as raças, onde o Brasil se apresenta ao mundo como um “paraíso tropical” como observamos no argumento de Telles: “Freyre argumentava que o Brasil era único dentre as sociedades ocidentais por sua fusão serena dos povos e culturas européias, indígenas e

africanas. Assim, ele sustentava que a sociedade brasileira estava livre do racismo que afligia o resto do mundo.”. (2003, p.50)

A contribuição de Freyre, mesmo não tendo ele mencionado o termo “democracia racial” em suas obras foi o marco para propagação da ideologia da mistura racial que mais tarde transformou-se num mito da cultura brasileira, desta forma vimos ser construído no Brasil o feito desse ser um paraíso racial, livre de conflitos raciais, ou seja, não havia espaço para discutir distinções sociais pautadas em raça. O Brasil moderno seria construído a partir da participação dos diferentes grupos étnicos (brancos, negros, índios) o que de certa forma subsidiaria a construção do estado nacional, que em geral tende a ver com maus olhos o processo de organização coletiva de minorias étnicas e raciais (Paixão,2006).

A partir dessa análise obdervamos que com o processo de industrialização as distinções relativas a posições sociais dentro da sociedade capitalista se restringem a um problema de classe. Tentando, pois, superar, ou ainda ir além dessa interpretação é que propomos demonstrar que a construção da idéia de democracia racial se entrelaça a institucionalização do estado no que tange ao clientelismo e ao corporativismo. Pois como afirma Nunes (1997) o clientelismo assume o lugar de canais de comunicação e representação entre a sociedade e o Estado onipotente, e fornece aos estratos mais baixos da população voz e mecanismos para demandas específicas. Ou seja, vimos o negros serem incorporados ao estado via clientelismo e corporativismo, não dando espaço a uma identificação de raça/etnia :

“O Brasil tem uma estrutura social com tendências ao entrelaçamento, onde é muito alta a intolerância a divisões nítidas de grupo baseadas em critérios étnicos ou culturais. A sociedade brasileira procura “universalizar” as relações no seu interior e manifesta pouca tolerância a grupos separados. A esta universalização soma-se uma forte hierarquização, que é atenuada por redes de relações pessoais”. (NUNES,1997, p.31)

No entanto, como dito anteriormente o processo de modernização corresponde ao universalismo de procedimentos, o que corresponderia também à superação do clientelismo e do corporativismo. Como no estado brasileiro operam as quatro gramáticas, sem necessariamente uma excluir a outra vimos emergir uma modernização sem eliminação do clientelismo.

Portanto, uma vez incorporados, mesmo que via posições subalternas, não caberia espaço para o debate sobre exclusão racial, a questão seria apenas relativa à pobreza e desigualdade social. Desta forma é que proponho a questão sobre a política de ação afirmativa. Se o Brasil não possui problema de desigualdade racial como justificar uma

política de ação afirmativa relativa à raça? Portanto, é este o embate que vimos estabelecer na sociedade a partir dos meios de comunicação.

Retornando a discussão anterior da estrutura política brasileira, observamos que os movimentos que se manifestam contra a política de ação afirmativa (cotas) podem ser identificados como pertencente ao grupo dos “modernos” a favor do universalismo de procedimento, uma vez que alegam que as políticas devem seguir os padrões universalistas, pautados no mérito, ou seja, os modernos de hoje e os de outrora continuam negando a existência de distinções raciais.

“A verdade amplamente reconhecida é que o principal caminho para o combate à exclusão social é a construção de serviços públicos universais de qualidade nos setores de educação, saúde e previdência, em especial a criação de empregos. Essas metas só poderão ser alcançadas pelo esforço comum de cidadãos de todos os tons de pele contra privilégios odiosos que limitam o alcance do princípio republicano da igualdade política e jurídica”. (Folha de São Paulo *online* “Manifesto contra as cotas”)

Como também podemos observar nas palavras da intelectual mais conhecida quando se trata da questão de oposição as cotas Yvonne Maggie:

“Minha intenção neste trabalho é refletir sobre a hipótese de que se inicia uma espécie de terremoto na maneira pela qual o Brasil pensa o Brasil no alvorecer do século XXI. Com a recente legislação sobre cotas para negros nas universidades e no serviço público federal a idéia de nação misturada da “fábula das três raças” parece ter sido questionada, cedendo lugar à noção de uma nação dividida entre negros e brancos”. (MAGGIE, 2005, p. 2)

A autora, portanto, defende a idéia de que o Brasil é formado por uma mistura racial e que esta seria uma característica positiva da sociedade brasileira, e que a instituição das cotas levaria o Brasil a divisão entre brancos e negros, ou seja, destrói a construção que outrora foi tão fortemente defendida pelos modernistas. “Quem ousaria criticar Mário de Andrade? Parece que os que querem inventar um Brasil dividido em negros e brancos estão, sem se aperceber, muitas vezes destronando o mito Macunaíma, pois este funda uma nação baseada na mistura, na plasticidade desta mistura e na possibilidade de ser índio, branco e preto ao mesmo tempo”. (2005, p.3)

As cotas chegam ao Brasil pela atuação de um governo muitas vezes identificado como “populista” e “clientelista”, “os garotinhos” o que dá margem para uma interpretação da política entre àqueles que se encontram no Brasil das práticas clientelistas. No entanto, teremos casos como o de países considerados exemplo de universalismo de procedimentos

como Estados Unidos⁸³⁴ que adotaram as cotas como políticas públicas de combate à desigualdade racial. No Brasil temos também alguns defensores que se justificam no princípio constitucional de igualdade como o Ministro do Supremo Joaquim Barbosa Gomes: “Consistem em políticas públicas (e também privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física”.(2001:20). No entanto, o argumento da busca da igualdade só se sustenta a partir do reconhecimento da desigualdade, e este tem sido o principal ponto das divergências ideológicas, uma vez que o reconhecimento da posição social inferior dos afro-descendentes comumente tem sido associado a uma questão de classe e não de cor, portanto, não cabendo assim medidas de ação afirmativa que favoreçam grupos raciais. Este argumento também pode ser lido na tese desenvolvida por Souza (2003), neste texto o autor propõe uma interpretação do processo de modernização da sociedade brasileira e da construção social da subcidadania. Sua tese inicia-se a partir da análise da obra de Florestan Fernandes sobre a sociedade brasileira, principalmente sobre a posição do negro nesta sociedade.

A análise de Florestan é a de que com a abolição da escravidão o negro se viu jogado à própria sorte, a concorrência com a mão de obra européia o deixava a margem da sociedade, criando assim um grupo de marginalizados, excluídos que comumente iriam habitar favelas das cidades que surgiam com o processo de industrialização. No entanto, para Florestan esta exclusão seria superada a partir do desenvolvimento econômico brasileiro, onde este incorporaria também esta massa de mão-de-obra.

Já para Souza (2003) o fato de haver essa massa de excluídos não estaria totalmente ligado a superação do subdesenvolvimento econômico, mas a idéia de um “*habitus precário*”, ou seja ele recorre a tese de Bourdieu para explicar a sociedade brasileira. O *habitus* representa a incorporação nos sujeitos de esquemas avaliativos e disposições de comportamento a partir de uma situação socioeconômica estrutural, ou seja, no processo de modernização, o capitalismo faz exigências de padrão de sociabilidade que os europeus já estavam adaptados. No entanto, a classe trabalhadora brasileira (para Souza (2003) a exclusão do sistema independe da cor da pele) não possuíam este “*habitus*”, sendo assim este o fator da exclusão. “O lugar fundamental na explicação da marginalidade do negro. Este ponto é central, posto que, se é a reprodução

⁸³⁴ “esta “grande transformação”, não obstante, teve lugares apenas numa parte muito pequena do globo, aquela constituída pelas nações do noroeste da Europa e dos Estados Unidos. Os termos capitalismo moderno, sociedades democráticas e civilização ocidental estão estreitamente relacionados a essas nações”(NUNES,1997,p.23)

de um “habitus precário” a causa última da inadaptação e marginalização desses grupos, não é meramente a cor da pele como certas tendências empiristas da desigualdade brasileira tendem, hoje, interpretar”. (2003, p 158-159)

Souza (2003) analisa que existe uma pluralidade de habitus, que existem habitus homegeneizado em toda estrutura social independente das classes, o que para ele explicaria algumas questões relativas a sociabilidade brasileira, como o fato da aceitação da aplicação de um sistema jurídico diferenciado entre os grupos sociais. Neste ponto a sua proposta é contestar a tese do personalismo e do patrimonialismo. “ A marginalização permanente de grupos sociais inteiros tem a ver com disseminação efetiva de concepções morais e políticas, que passam a funcionar como “idéias-força” nessas sociedade” (SOUZA,2003, p.161)

Portanto, a exclusão não é resíduo do passado é fruto da hierarquia do novo sistema que constitui um “habitus primário”, onde se forma estas hierarquias construindo assim uma condição de subcidadania para determinados grupos sociais, descartando da relação com cor da pele e com a tese do personalismo.

3. Ações e implementações

A III Conferência Mundial das Nações Unidas de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata que aconteceu em Durban na África do Sul em 2001 foi considerada para muitos teóricos como (FRY, 2003, p.1) o momento em que o Brasil acordou com a estratégia de cotas raciais como política pública. Esta discussão foi suscitada também pela implementação da Lei Estadual n. 3.524/2000 do Governo Antony Garotinho e regulamentada pelo Decreto n. 30.766/2002, posteriormente alterada pelo Governo Rosinha Garotinho pela Lei Estadual nº 4.151/2003 que reserva cotas para negros, estudantes de escola pública, indígenas e deficientes físicos, sendo esta a pioneira na instituição de cotas no Brasil.

No entanto, antes mesmo do acontecimento da III Conferência Mundial o tema da desigualdade racial já fazia parte da agenda política brasileira, tendo como maior representante o Movimento Negro Organizado que desde a década de 80 já apresentava iniciativas de natureza política, educacional, cultural para a população afro-descendente, trabalhando também no sentido de luta anti-racismo. A partir das demandas reivindicadas pelo movimento, no contexto da redemocratização foram surgindo várias iniciativas, tanto por parte de governos estaduais, quanto do federal no sentido de atender as demandas por igualdade pleiteadas pelo movimento. Nesta sessão iremos nos ater a reconstituir o percurso

das políticas voltadas para este segmento que se fizeram surgir a partir da década de 80, tendo como foco principal as iniciativas do Governo Federal.

A primeira iniciativa federal ocorreu em 1987 quando o Governo José Sarney instituiu o Programa Nacional do Centenário de Abolição da escravidão, este fato ocorreu na eminência das comemorações do centenário da abolição. No ano seguinte ano da promulgação constituinte na qual tiveram vários artigos e incisos dedicados à questão da discriminação racial foi criada a Fundação Cultural Palmares (PAIXÃO, 2006).

Após a constituição o principal aliado político da luta do Movimento Negro Organizado será o então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso que no mesmo ano de sua posse (1995) cria o Grupo de Trabalho Interministerial da População Negra, vinculado ao Ministério da Justiça com a presença de oito entidades da sociedade civil ligadas ao movimento negro, além da representação de outros oito Ministérios (PAIXÃO, 2006).

O I Programa Nacional de Direito Humanos lançado em 1996 também continha tópicos específicos sobre as populações negras e indígenas.

Em 2000 ano que antecederia a Conferência Mundial foi criado o Comitê Nacional para Preparação da Participação Brasileira em Durban, formado paritariamente por representantes da sociedade civil e do governo (PAIXÃO, 2006) vários eventos ocorreram neste ano entre eles a I Conferência Nacional contra o Racismo e a Intolerância ocorrido no Rio de Janeiro.

Em 2000, o então deputado federal Paulo Paim (PT-RS) apresentou ao Congresso nacional o Estatuto da Igualdade Racial que tratava-se da inserção do negro a partir de políticas públicas em diversas áreas, este projeto ainda hoje não foi aprovada pelo Congresso.

Portanto, a partir de 2001 ano da III Conferência Mundial diversos órgãos do governo federal passaram a se engajar em iniciativas voltadas à promoção da cidadania da população afro-descendente (PAIXÃO, 2006) entre as ações estão a proposta de cotas nas universidades e também no serviço público.

Mas segundo Maggie (2005) o marco para entrada das cotas no debate serão os estudos publicados pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Aplicada) assinados pelo pesquisador Ricardo Henriques⁸³⁵ que através de estudos estatísticos demonstra a posição desfavorável da população negra em relação à branca. No entanto, a autora coloca:

“ [...] mas é preciso dizer que, quando apresentamos o resultado dessa pesquisa no ano de 2000, o campo estava minado e tudo estava sendo tratado com um tom moral e acusatório. Já era muito difícil recolocar o modernismo no seu lugar. Os números das desigualdades entre "negros" e "brancos" tinham ganhado a mente dos bem-

⁸³⁵ Possui várias publicações entre elas a obra “Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90”, IPEA, 2001.

pensantes e da mídia que agora pareciam se mostrar a favor de uma estratégia que incluísse a reserva de lugares para negros. Para eles, a nossa sociedade deixava de ser o lugar da mistura e do híbrido para ser entendida como dividida nitidamente entre negros e brancos.(MAGGIE, 2005,p.15)

Portanto, como já deixamos claro anteriormente a autora faz ponderações sobre o uso destas estatísticas, principalmente quando são utilizadas para propor políticas de ação afirmativa, a qual a autora considera uma afronta à sociedade que por ora se constitui num híbrido, formada pela mistura racial, não cabendo espaço a uma medida “segregacionista”, dividindo o Brasil entre “brancos” e “negros” nas palavras da autora (MAGGIE,2005).

“Não se pode tomar as categorias empregadas nas estatísticas oficiais como representação social de toda a sociedade porque são, na verdade, um modelo construído pelos analistas a partir das realidades vivenciadas de muitas maneiras no cotidiano da vida social. Essa realidade do modelo não está contida na mente dos que vivem as realidades cotidianas. No entanto, o risco é que afirmando como verdade universal esse modelo analítico ele pode acabar fazendo parte da vida cotidiana e pode, ao fim e ao cabo, reinventar mesmo as representações sociais, como profecia que se cumpre por si mesma.” (MAGGIE,2005,18)

Desta forma, assim como reconhecem os opositoristas e o favoráveis os estudos publicados pelo IPEA passaram a nortear às políticas públicas no intento de reverter às estatísticas que indicam posições desfavoráveis a população afro-descendente dentro da estrutura social brasileira.

Em 2002 foi criado por decreto presidencial o Programa Nacional de Ações Afirmativas, tendo como resultado a adoção por várias universidades públicas brasileiras o sistema de cotas para ingresso de estudantes afro-descendente. Atualmente, mesmo sem a aprovação da lei que regulamenta as cotas no congresso das 57 instituições públicas federais 16 implantaram sistema de cotas e das 34 estaduais 18 delas já possui o sistema. O que demonstra que no meio acadêmico existe uma propensão a enxergar nas políticas ação afirmativa caminhos para combater as desigualdades raciais.

Com a posse do Presidente Lula em 2003, observaremos a continuidade das propostas lançadas no governo FHC. Lula em 21 de março de 2003 cria a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade racial (SEPPIR): “A SEPPIR tem por missão acompanhar e coordenar políticas de diferentes ministérios e de outros órgãos do governo federal para promoção da igualdade racial articular, promover e acompanhar a execução de diversos programas de cooperação com organismos público e privados, nacionais e internacionais”.(PAIXÃO, 2006, p.155)

Também dentre as ações promovidas neste governo está a criação da Lei 10.639, de 9 de janeiro de 2003, prevendo o ensino de História da África no ensino público e também a

portaria 2.430 de 09 de setembro que cria um Grupo Interministerial com a incumbência de efetivar a proposta de ação afirmativa visando a criação de cotas para negros nas universidades públicas e privadas (PAIXÃO, 2006,p.155).

No período de 31 de junho a 2 de julho de 2005 a SEPPIR organizou a I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (I CONAPIR) que estabeleceu uma agenda de políticas a serem desenvolvidas pelo conjunto interministerial.

No entanto, devemos salientar que este conjunto de medidas sobre o combate à desigualdade racial que vem sendo implementadas desde a década de 80 estão integradas a uma agenda internacional comandada pela Organização das Nações Unidas - ONU, a qual vem promovendo diversos encontros como as próprias Conferências Mundiais (1978, 1983 em Genebra e 2001 em Durban) para debater o tema do racismo e da exclusão social, o que também traz como resultado a formação de uma agenda mínima a ser cumprida pelos países participantes.

Desta forma, observamos que um conjunto de medidas vem sendo tomadas no sentido de diminuir o fosso entre “brancos” e “negros” denunciado pelas estatísticas oficiais, dentre essas medidas sem dúvida a criação de cotas é a mais polêmica, mesmo entre os participantes e dirigentes das entidades do Movimento Negro não é possível observar o consenso como demonstra Siss (2003):. “No âmbito das organizações que integram o Movimento Negro nacional, o resultado das discussões sobre esse tema apontam para uma ausência de consenso sobre a validade e a necessidade da implementação de tais políticas entre nós”. (p.131) A formação do consenso permeia apenas a questão da desigualdade, mas a ideia de políticas de ação afirmativa como mecanismo de solução para o racismo e a desigualdade ainda é vista por muitos com receio. Os Estados Unidos é considerado o maior exemplo de implementação desta política, no entanto, alguns temem que por estarmos importando modelos para aplicá-lo em uma realidade muito distinta poderíamos criar assim um *apartheid* ao exigir a diferenciação por raça.

4. O conflito e a exposição dos manifestos

Nesta última sessão do trabalho faremos uma análise do “ Manifesto contra às cotas” que foi assinado por 114 pessoas no Rio de Janeiro no dia 30 de maio de 2006 e entregue a comissão dos congressistas que analisam o Projeto de lei (PL73/1999) que implementa as cotas nas universidades federais e o Projeto de Lei (PL 3.198/2000) que cria o Estatuto da Igualdade

Racial que prevê cotas nos serviços públicos e incentivos as empresas que reservarem vagas aos afro-descendentes. E do “Manifesto em favor das cotas e do Estatuto” assinado por 330 pessoas em Brasília no dia 3 julho de 2006 e também entregue a comissão.

Em ambos manifestos constatamos que a imensa maioria 77% entre os contra e 67% entre os a favor constituem de professores e pesquisadores dos mais diversos centros de ensino e pesquisa do país e do exterior. Dentre os manifestantes contra temos representantes de 28 instituições de ensino e pesquisa do Brasil e do exterior, a instituição que possui mais representante é a Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ com 20% dos representantes, em segundo lugar a Universidade Estadual Rio de Janeiro/UERJ com 16,4% dos representantes. Somadas a representação das universidades e centros de pesquisa do Rio de Janeiro temos mais de 50% de todos os representantes.

Entre os favoráveis é da UFRJ também o maior número de representantes, somando 14% deles, em segundo lugar vem a Universidade Federal Fluminense/UFF com 7,6% deles. No entanto, entre os favoráveis houve uma representação de um maior número de instituições com participação 68 instituições do país e também do exterior, mas este número também poder ser explicado haja vista um número maior de assinaturas entre os favoráveis.

A Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro/UENF apesar de ter sido pioneiro juntamente com a UERJ na implementação das cotas não teve representação em nenhum dos manifestos.

Podemos observar também nos manifestos é que entre os favoráveis há um maior número de participantes da sociedade civil organizada e de instituições públicas como membros de secretarias de governo.

A presença de representantes do Movimento Negro é maior entre os favoráveis, mas não deixa de existir também entre os contrários. A presença de representação estudantil só foi sensível entre os favoráveis, entre os contrários não houve representação deste grupo.

A análise da participação dos atores através dos manifestos possibilita identificar que existe uma divisão entre os intelectuais no que tange ao apoio ou não as cotas, o que pode ser sinalizado como um fator positivo, uma vez que a Lei ainda não foi aprovada e estes documentos podem servir de subsídio para tomadas de decisão. No entanto, observamos que o diálogo entre os favoráveis e os contrários está longe se ser consensual como afirma Maggie:

“Como teria sido possível esta guinada tão profunda no ideário que marcou a nossa história do século XX? Como puderam essas propostas de mudança ser aceitas tão rapidamente, inclusive pela mídia, a ponto de terem sido tema das agendas políticas dos candidatos nas eleições presidenciais de 2002 e terem conquistado grande

parte da elite contemporânea dos bem-pensantes? Estarão as pessoas que foram seduzidas por estas políticas conscientes de que estão na trajetória de destruição do ideário modernista? “(2005, p. 13)

Dessa forma observamos que os contrários não admitem as cotas, julgando estas como medidas segregacionistas, assim como os favoráveis não admitem outra forma de inclusão senão por medidas de ação afirmativas, pois alegam que as políticas universalistas não são capazes de gerar igualdade como exposto no manifesto à favor:

“ [...] Se os Deputados e Senadores, no seu papel de traduzir as demandas da sociedade brasileira em políticas de Estado não intervierem aprovando o PL 73/99 e o Estatuto, os mecanismos de exclusão racial embutidos no suposto universalismo do estado republicano provavelmente nos levarão a atravessar todo o século XXI como um dos sistemas universitários mais segregados étnica e racialmente do planeta! E, pior ainda, estaremos condenando mais uma geração inteira de secundaristas negros a ficar fora das universidades, pois, segundo estudos do IPEA, serão necessários 30 anos para que a população negra alcance a escolaridade média dos brancos de hoje, caso nenhuma política específica de promoção da igualdade racial na educação seja adotada. (Manifesto à favor das cotas e do estatuto- Folha de São Pulo *Oline* acesso em 04/07/08)

Para que de fato possamos compreender o processo de escolha dos diferentes grupos e atores envolvidos nos manifestos contrários e à favor das cotas caberia uma investigação mais acurada, como propõe Bourdieu: “[...] que seria necessário e suficiente ir do *opus operatum* ao *modus operanti*, da regularidade estatística ou da estrutura algébrica ao princípio de produção dessa ordem observada”.(BOURDIEU,1983, p.60 *apud* NOGUEIRA & NOGUEIRA, 2004, p.27)

Como já dito anteriormente algumas instituições de ensino superior antes mesmo da aprovação da lei nacional se anteciparam e já instituíram cotas. Como foi o caso das universidades estaduais do Rio de Janeiro que as instituiu desde 2003. Portanto, apesar de se estar discutindo o processo de formulação e implementação da política já é possível observar alguns trabalhos no sentido de avaliação, ou seja, o que extrapola o campo conceitual e permite uma observação em loco.

5. Considerações finais

A construção do debate a cerca da implementação das cotas, portanto passa por um entendimento mais amplo da sociedade brasileira, o reconhecimento da desigualdade racial ainda é um entrave para a efetivação da política. Como vimos temos dois discursos fortemente balizados o de que as relações raciais não são tão harmônicas quanto mitificadas, o que observamos nas palavras de Brandão: “ O mito da democracia racial opera de fato como uma ideologia no sentido mais clássico do termo, ou seja, como uma máscara que encobre a realidade das relações raciais no Brasil”. (2004, p.156) E o de que a partir das cotas é que criaríamos uma sociedade segregada, criando assim espaço para o racismo.

“As mudanças estruturais produzidas pelas leis e normas exaradas pelo Estado, que descrevi aqui, ou seja, a criação de uma engenharia social baseada na bipolaridade racial, afetará muito mais a população misturada e *flicts* que vive nos imensos subúrbios e periferias das cidades. Mas como disse Miriam Leitão, todos nós estamos juntos nisso. Quem se responsabilizará pelas consequências?” (MAGGIE,2005,p.20)

Analisar esta problemática é, portanto, expor os dois lados da moeda, mas quando se trata de uma política em vias de efetivação somente os arranjos futuros e as avaliações decorrentes do processo que irão dizer quem está com a razão, se é que neste caso alguém está com a razão, pois a compreensão deste processo depende de um entendimento do trajeto social como afirma Bourdieu (2007): “A posição de um indivíduo ou de um grupo na estrutura social não pode jamais ser definida apenas de um ponto de vista estritamente estático, isto é, como posição relativa (“superior”, “média” ou “inferior”) numa dada estrutura e num dado momento”. (p. 7)

Desta forma é que propomos para além de um debate conceitual realizar um trabalho de campo a partir do caso específica da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro/UENF contribuindo assim para o enriquecimento do debate sobre as cotas e para o aperfeiçoamento desta política. Considerando relevante que a comunidade acadêmica e a sociedade tenham contado com a experiência da UENF para colaborar para um debate mais aprofundado e esclarecedor sobre ação afirmativa no contexto universitário.

6. Referências Bibliográficas

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro: Globo, 1974

FERES JUNIOR, João; OLIVEIRA, Marina Pombo; DAFLON, Verônica Toste (orgs.). *Guia bibliográfico multidisciplinar: ação afirmativa Brasil: África do Sul: Índia: EUA*. Rio de Janeiro: DP&A, 2007.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FOLHA ONLINE, *Confira a íntegra dos manifestos contra e a favor das cotas*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u18773.shtml>. Acesso em: 04/07/2008

FRY, Peter & MAGGIE, Yvonne. “Questões de taxonomia, ou como o Brasil se tornou um país de brancos e negros na era das cotas”. Comunicação apresentando no GT “Relações Raciais e Etnicidade” na XXIII Reunião Anual da ANPOCS, Caxambu, 21-25 de outubro de 2003.

GOMES, Joaquim Barbosa. "O debate constitucional sobre ações afirmativas". In: SANTOS, Renato Emerson dos & LOBATO, Fátima (orgs.). *Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003 (Coleção políticas da cor)

MAGGIE, Yvonne. *Mário de Andrade ainda vive? O ideário modernista em questão*. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 20, n. 58, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo>

NABUCO, Joaquim. *O Abolicionismo*. Petrópolis: Vozes, 1977.

NOGUEIRA, Maria Alice & NOGUEIRA, Cláudio M. Martins. *Bourdieu e a Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e Insulamento Burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

PAIXÃO, Marcelo. *Manifesto anti-racista: idéias em prol de uma utopia chamada Brasil*. Rio de Janeiro: DP&A; LPP, 2006 .

PIERRE, Bourdieu. *A produção da crença: contribuição para uma economia dos bens simbólicos*. São Paulo: Zouk, 2004.

_____, *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 2007

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. Rio de Janeiro: Rocco, 1998

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

SISS, Ahyas. *Afro-brasileiros, cotas e ação afirmativa: razões históricas*. Niterói: Quartet/PENESB, 2003

SOUZA, Jessé. *A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte: UFMG, 2003

TELLES, Edward. *Racismo à Brasileira: uma nova perspectiva sociológica*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará/ Fundação Ford, 2003.

JUSTIÇA E O NEGRO: A TRAJETÓRIA DE UM CLAMOR

Olga Maria Lima Pereira

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo estudar a trajetória do negro, desde a escravidão até os dias de hoje; mostrar o quanto importante foi o negro no desenvolvimento econômico do Brasil, muito embora esse fator tenha sido insignificante naquele período; abordaremos, também, os motivos que levaram os negros a fugir para os quilombos e o que isso tem a ver com a busca por identidade; desenvolver os diversos conceitos que a palavra justiça foi adquirindo através dos séculos, e com isso, inserir um novo olhar sobre a difícil conquista da cidadania negra na sociedade brasileira. Num segundo momento, o trabalho fará algumas abordagens dos amparos jurídicos em prol do negro, não ocultando, porém, o verdadeiro desamparo legalizado construído desde o período abolicionista até a elaboração do Estatuto Racial.

Palavras-chaves: justiça, discriminação, negros

ABSTRACT

This article aims to study the trajectory of black, from slavery to the present day, show how important was the black in Brazil's economic development, although this factor was insignificant in the period; discuss also the reasons who led blacks to flee the quilombos and what it has to do with the search for identity, developing the various concepts that the word justice has acquired over the centuries, and with it, insert a new look at the difficult conquest of black citizenship in Brazilian society. Secondly, the work will make some approaches to the legal protections in favor of blacks, not hiding, but the true helplessness legalized built from the abolitionist period until the establishment of the Racial Status.

Keywords: justice, discrimination, blacks

INTRODUÇÃO

Ao estudar a trajetória do negro, desde a escravidão até os dias de hoje, observa-se que a busca pela liberdade sempre se fez presente nos ideais de um mundo mais justo. O negro, ao contrário do que se propagava erroneamente, nunca se conformou com as torturas da escravidão:

A passividade com a qual eram vistos encobria a luta silenciosa e solitária nas grandes senzalas, porém é de conhecimento de todos que se propuseram a narrar sobre a escravidão que os negros nunca demonstraram ser passivos diante das diversificadas humilhações sofridas, muitos utilizavam o suicídio como forma de protesto e resistência. Eles mostravam, assim, que a vida lhes pertencia e tiravam de seus donos esse “privilegio (VALENTE, 1987, p. 115).

E como bem sinalizado por Teun A. van Dijk: “Os homens sabem que o preconceito é tão injusto nas suas origens como incorreto em seus resultados, mas não podem eliminá-lo de seu interior e, portanto, vivem-no com vergonha” (2008, p. 371).

Infelizmente, esse viver com vergonha não impediu a repetição de todas as crueldades vivenciadas e descritas por tantos autores que se dedicaram ao tema do escravismo. Seus relatos demonstram até que ponto o homem, usando o nome de Deus e da Igreja Católica, foi capaz de cometer contra os escravos. Araújo (1988), com maestria, consegue pormenorizar a pedagogia de interesses que distorceram os verdadeiros princípios cristãos do homem diante do amor ao próximo e, com isso, criaram errôneas conotações de um viver injusto:

Os nossos irmãos negros da África, espoliados de sua liberdade, arrancados e até torturados, em vez de encontrarem nos ministros da igreja irmão solidários com sua causa, depararam como homens de religião, interessados em convencê-los da bondade de tamanha injustiça e dispostos a seduzi-los com o ópio dos sacramentos e da oração, para conter o grito da impreciação e o gesto da revolta, abafado por baixo de tanta dor e sofrimento (1988, p. 7-8).

O suicídio, a fuga e o morrer de saudade talvez tenham sido as únicas formas que os negros encontraram para manifestar sua indignação diante do estereótipo de “coisas”. O negro também reagiu à escravidão em busca de uma vida digna e de um espaço onde poderiam praticar sua cultura, falar sua língua e louvar seus deuses. Não raras foram as fugas e as revoltas nas fazendas onde os negros, em grupos ou isolados, rumavam floresta a fora para se abrigarem nos Quilombos. Os quilombos nada mais eram que comunidades organizadas mediante os modelos existentes na África e onde todos os negros fujões e inconformados com a escravidão usufruíam da liberdade. Nas palavras do antropólogo Kabengele Munanga, (1996), pode-se entender melhor o significado desses quilombos e o valor social que representavam para o povo negro em busca da valorização de sua identidade:

Pelo conteúdo, o quilombo brasileiro é sem dúvida, uma cópia do quilombo africano, reconstruído pelos escravizados para se opor a uma estrutura escravocrata, pela implantação de uma outra estrutura política na qual se encontraram todos os oprimidos.. Escravizados, revoltados, organizaram-se para fugir das senzalas e das plantações e ocuparam partes de territórios brasileiros não-povoados, geralmente de acesso difícil. Imitando o modelo africano, eles transformaram esses territórios em espécie de campo de iniciação à resistência, campos esses abertos a todos os oprimidos da sociedade (negros, índios e brancos) prefigurando um modelo de democracia pluriracial que o Brasil ainda está a buscar (1996, p.32).

1 HISTORIOGRAFIA DO NEGRO NO BRASIL

A história relata que muitos foram os confrontos travados para destruir essas comunidades, pois elas representavam a força coletiva dos negros e a ameaça constante contra o patrimônio dos nobres senhores. Todas as tentativas dos negros em busca de seu reconhecimento social, quando fracassadas, custavam-lhe a vida e, não raras vezes, as mais cruéis de todas as infindáveis torturas.

Descrever o cenário da escravidão e as seqüelas deixadas no corpo e na mente de todos esses negros demandaria relatos que nesse artigo, não se teria a pretensão de narrá-las com propriedade. Segundo Luiz Koshiha e Denise Manzi F. Pereira (2008, p. 34):

Os castigos corporais são comuns, permitidos por lei e com a permissão da Igreja. As Ordenações Filipinas sancionam a morte e mutilação dos negros como também o açoite. Segundo um regimento de 1633 o castigo é realizado por etapas: depois de bem açoitado, o senhor mandará picar o escravo com navalha ou faca que corte bem e dar-lhe com sal, sumo de limão e urina e o meterá alguns dias na corrente, e sendo fêmea, será açoitada à guisa de baioneta dentro de casa com o mesmo açoite. Outros castigos também são utilizados: retalhamento dos fundilhos com faca e cauterização das fendas com cera quente; chicote em tripas de couro duro; a palmatória, uma argola de madeira parecida com uma mão para golpear as mãos dos escravos; o pelourinho, onde se dá o açoite: o escravo fica com as mãos presas ao alto e recebe lombadas de acordo com a infração cometida.

Tornava-se latente a insignificância do papel do negro diante da dependência econômica que pairava no Brasil e do status que a aquisição de escravos representava para a elite da época. O negro escravo sem o amparo de uma instituição que efetivamente o representasse, sucumbia diante dos anseios econômicos e das doutrinas religiosas que ora se manifestavam contra a escravidão e, em outros momentos, era conivente com o sistema escravista. Charles Ribeyrolles (1941, p. 34) conseguiu repassar com clareza o dúbio papel desenvolvido pela igreja nesse período: “Ela (a disciplina das fazendas escravocratas) é de duas espécies: a do azorrague e a do dogma”. A do padre e a do feitor.

Diante do sistema escravocrata e de todos os rituais de exploração da força de trabalho da raça negra, pode-se afirmar que não existiram, em toda historiografia do nosso país, registros tão sangrentos e tão desmoralizantes do homem contra o próprio homem e com os ensinamentos cristãos. Acredita-se que seja enriquecedor a descrição parcial do sermão XXVII, no qual Pe. Vieira censura o tráfico de escravos:

Nas outras terras, do que aram os homens e do que fiam e tecem mulheres se fazem os comércios: naquela (na África) o que geram os pais e o que criam a seus peitos as mães, é o que se vende e compra. Oh! trato desumano, em que a mercância são homens! Oh! mercância diabólica, em que os interesses se tiram das almas alheias e os ricos são das próprias (1958, p. 64).

O conteúdo do sermão de Pe. Vieira leva a uma retrospectiva exata da representatividade do comércio de escravos e de toda a supremacia que estava se edificando

mediante o sacrifício e morte de tantas vidas. Negros e seus descendentes, longe de sua pátria, tornavam-se, cada vez mais, presas fáceis e não onerosas. Essa permissão sem medidas os levou para as mais degradantes situações físicas e morais e recorrendo a Ana Valente (1987), percebe-se que:

A exploração e a violência sexual também marcaram as relações entre senhores e mulheres escravas, resultando uma prole de mestiços. Os senhores atribuíam esses deslizes ao mau caráter das escravas, embora as submetessem a seus desejos sexuais depravados e pervertidos (1987, p. 11-12).

Esse conceito amoral dado às negras pelos senhores tornava-se apenas mais uma das diversas formas de escravidão imposta pelos detentores de poder. E a certeza da impunidade, aliada ao poder das grandes elites, fez desses atos os mais corriqueiros e os mais degradantes dos atos que hoje chamamos de estupros. Pode-se dizer que essas formas que legitimaram a escravidão, encontravam-se inseridas no pensamento e na formação capitalista que nascia e se alastrava pelo Brasil. A ganância econômica precisava se estabelecer e, diante desses anseios, muitas vidas foram ceifadas, muitos negros torturados e muitos descendentes africanos jogados e marginalizados nessa sociedade que nascia com os mesmos critérios de discriminação racial.

O grande conforto que se pode sentir diante desse lamentável cenário da escravidão é que, apesar de tímidas atitudes, sempre existiram pessoas e entidades preocupadas em reverter a grande lacuna dessa desigualdade.

Entende-se que essas tomadas de atitudes e ações buscavam a contemplação de um ideal de justiça tão ausente na escravidão. Porém, temos que entender o que significa justiça, o momento histórico onde a mesma se definia com seus conceitos, interesses religiosos e econômicos, bem como o pensamento ideológico vigente da época. Diante do exposto, torna-se importante descrever o sentido que a palavra justiça foi absorvendo durante os séculos. Com certeza, esse conhecimento adicional levará a uma compreensão mais exata contida no lado inverso da justiça e fortalecerá as interpretações das leis e movimentos negros em busca de uma reparação das injustiças sofridas.

2 CONCEITOS DA PALAVRA JUSTIÇA

O que se propõe, a partir deste momento, é a análise dos diversos estágios do significado da palavra justiça na concepção evolutiva do homem e a busca incessante do seu

significado pragmático no mundo contemporâneo. Dessa forma, espera-se possuir um discernimento maior a respeito de informações e indagações do por que que o lado semântico da palavra foi se deteriorando através dos tempos, e o lado pragmático da palavra justiça acaba tornando-se tão inaplicável diante de interesses econômicos que não conseguem conviver dentro de um contexto de total equidade. O ponto de partida não é só a análise filosófica da palavra justiça como também a visão de sua aplicabilidade dentro de um determinado contexto histórico, visto que, qualquer que seja o fato, jamais deverá ser analisado de forma isolada do contexto geral. Para isso, deve-se furtar de pré-julgamentos que não levará a uma compreensão mais justa da palavra justiça, nem tão pouco de suas infinitas nuances desde que o homem decidiu transformar o mundo, rotulando e estereotipando seus iguais.

Tal noção é importante já que é sob o título de “justiça” que em toda parte se justifica o direito, quer no processo de sua criação, quer no de sua aplicação. Aliás, sob o signo da “justiça”, unem-se diversos segmentos de correntes ideológicas distintas que se apresentam, pelo menos publicamente, com esse ideal. Trata-se, em suma, de um anseio fundamental do homem que transcende o individual e atinge a sociedade.

Convém assinalar, no entanto, que a justiça tem significado e conteúdo amplo. Na realidade, o que está, muitas vezes, em jogo são interesses em tese juridicamente protegidos, porém contraditórios, que exigem uma definição objetiva do critério do justo naquele caso concreto. .

Sabe-se que é própria do ser humano a ânsia por justiça, e esse anseio encontra abrigo diante das profundas desigualdades sociais, que já estão fundamentadas desde o seu nascimento.

Temos que ter em mente que a palavra Justiça não só suscita controvérsias em relação ao seu significado, mas também na sua própria etimologia.

Para uns, as palavras jus, justitia e justum seriam derivadas do radical ju(yu), do idioma sânscrito, que era uma antiga língua clássica da Índia. Nesse idioma, o prefixo ju(yu), significa unir, atar, dando origem em latim a jungere (juntar) e jugum (jugo, submissão, opressão, autoridade). Outros se referem à palavra yóh, também sânscrita, que se encontra no livro dos Vedas (livro sagrado dos hindus, correspondente à Bíblia para os cristãos, à Tora para os judeus e ao Corão para os muçulmanos), e que corresponde à idéia religiosa de salvação. Na Idade Moderna, alguns filósofos associaram a idéia de jus a Zeus ou Júpiter, as divindades supremas de gregos e romanos (BARBOSA, 1985, p. 33-34).

Estas explicações não, necessariamente, devem ser consideradas excludentes, uma vez que proporcionaram a primeira noção de justiça intrínseca a um relacionamento sob a proteção divina. Essas informações tornam-se relevantes uma vez que levam os

questionamentos e indagações da própria origem da palavra justiça: ora significando opressão, submissão e autoridade, outras vezes, união, junção e salvação. Tal análise se bem aprofundada, talvez pudesse fornecer o teor que impera na aplicabilidade da justiça desprovida ou viciada dos seus fundantes adjetivos. Porém, o objetivo, neste trabalho, recairá não somente na origem intrínseca da palavra justiça e, sim, na procura por entendê-la como parte integrante e, muitas vezes, contraditória, de todas as civilizações nas quais o homem sempre encontrou justificativas para anular o direito do outro em detrimento de interesses individuais ou coletivos.

Quando se propõe a falar em escravidão e da submissão que o homem impôs ao seu semelhante, deve-se ter mente que esse fenômeno anti-social existia desde os tempos mais remotos da humanidade. E o conceito de justiça, assim como tantos outros que se desenvolveram ao longo dos séculos, trouxe explicações interessantes para as interpretações futuras em relação ao tema proposto.

Bouzon (2003) traz relatos preciosos da antiguidade, em que se pode observar na Babilônia a existência do Código de Hamurabi, criado pelo rei que deu nome a e esse código e que era baseado na antiga Lei de talião, olho por olho, dente por dente, ou seja, quem descumprisse as leis estabelecidas nesse Código, automaticamente, pagaria com a pena de morte, já que não havia a mínima possibilidade do ato do arrependimento e do desconhecimento de suas leis. A influência do Talião já começava no parágrafo 1º: “Se um awilum acusou um (outro) awilum, lançou sobre ele (suspeita de) morte mas não pôde comprovar: o seu acusador será morto.”

De acordo com o comentário do Prof. Bouzon:

O crime caracterizado neste parágrafo é expresso pela forma verbal ú-ub-bi-ir-ma= “acusou” e pela expressão ne-er-tam e-li-id-di-ma:”e lançou sobre ele a morte”. O verbo acádico ubburum, que significa “acusar”, parece usado, aqui, como um termo técnico para significar “acusar oficialmente”, “mover um processo” contra alguém, O termo acádico nertun é, normalmente, traduzido por “morte”m “homicídio. Trata-se, pois, neste parágrafo de uma acusação de crime de homicídio feita contra um awilum por outro awilum. Se o awilum acusador não puder comprovar a sua acusação, ele incorre em pena de morte. Aqui parece ser levada em conta apenas a falta de prova (2003, p. 46).

As leis contidas no Código de Hamurabi também estabeleciam a relação entre os escravos e seus senhores. Deve-se ter mente, porém, que quando se fala em escravos não se está nos referindo apenas aos negros, pois a historiografia mostra a existência de escravos egípcios, assírios, hebreus, gregos e romanos entre os babilônicos. A aquisição desses escravos era fruto de disputas de guerras travadas com povos estrangeiros. E o comércio de escravos, tal como aconteceu no Brasil, sempre teve como objetivo preponderante o fator

lucrativo. O interessante dentro do cenário ateniense era a enorme importância dada ao trabalho escravo e o quanto isso representava para os homens livres que, descompromissados com as tarefas braçais, usavam o ócio para desfrutar da arte e da filosofia. Depois da civilização grega, vieram os romanos que, com maior praticidade e um espírito comercial, não cogitaram dos aspectos formais da Justiça, mas de seu conteúdo. Enquanto os gregos filosofavam sobre a teoria da palavra justiça, os romanos partiram para a indagação das experiências concretas em relação ao que é ser justo. Admitiam que os homens, embora essencialmente iguais, estavam enquadrados dentro de um sistema de diferenças étnicas ou de classes. Porém, tornaram-se coniventes com o pensamento grego na medida em que não só aceitavam a escravidão, como também a justificavam sob a legação de que na guerra os vencidos aos quais se deixa a vida é natural sujeitá-los à escravidão. Dentre os estudos pré-socráticos sobre o tema da justiça, digno de nota é o desenvolvido por Pitágoras, bem assinalado por Bittar (2001, p. 56), que afirma que, para Pitágoras, a justiça, em uma primeira acepção, “significa respeito aos deuses e ao culto”, já em outra acepção, “a justiça é judiciária, o que significa um post factum, um corretivo com relação ao surgimento de uma situação de injustiça”. Ainda na idéia de Pitágoras tem-se a justiça normativa, a qual, “melhor que a judiciária, é um ante factum, ou seja, um algo preventivo colocado a serviço dos politai como garantia da ordem e do bem comum”. Tem-se, também, a justiça como sinônimo de autoridade e de obediência, estando implícita na noção de ordem a idéia de hierarquia. Ainda, a justiça aparece como piedade no sentido mais ético do termo. Finalmente, “a justiça é humana, no que se refere ao tratamento do homem inter homines, e a justiça é animal no que se refere ao tratamento dos homens para com os animais”.

Outro ponto a se assinalar é que os Pitagóricos definiam a justiça como uma reciprocidade, norteadas pela fórmula de que deveria ser feito a B, aquilo que este fez a A, seguindo, portanto, a regra de Talião, sintetizada pela máxima “olho por olho, dente por dente”.

A partir do século V a.C., ganha corpo a escola sofista, que lança sementes de ceticismo⁸³⁶ sobre a existência de uma justiça natural absoluta e a priori. Ainda no mesmo século V a.C, contrapondo-se aos sofistas, Sócrates lançou as bases iniciais do sistema filosófico idealista, que mais tarde seria aprimorado por Platão, e pugnou pelo respeito às leis escritas e não escritas, tendo exemplificado com sua própria vida esse princípio. No contexto

⁸³⁶ O ceticismo é característica basilar da sofística. Com efeito, para os sofistas “o conhecimento reduz-se à opinião e o bem, à utilidade. Conseqüentemente, reconhece-se a relatividade da verdade e dos valores morais, que mudariam segundo o lugar e o tempo” (ABBAGNANO, 2000, p. 918).

de sua morte, Sócrates consagrou valores que foram posteriormente absorvidos por Platão e Aristóteles, precisamente no que pertine ao respeito e manutenção das normas e convenções. A relevância do exemplo pessoal vem ressaltada por Eduardo Bittar (2001, p. 53) que indica a idéia de Sócrates de que “o foro interior e individual deveria submeter-se ao exterior e geral em benefício da coletividade”. Assim, a submissão de Sócrates à sentença condenatória representou “não só a confirmação de seus ensinamentos, mas também a revitalização dos valores sócio-religiosos acordantes com os que foram a base da construção da própria cidade-estado grega”.

Ainda sobre a idéia de Justiça na Antiguidade Clássica, é relevante mencionar a idéia Platônica. Platão foi herdeiro direto do pensamento Pitagórico sobre a justiça, sendo, outrossim, seguidor do método⁸³⁷ e ensinamentos Socráticos⁸³⁸. O autor desenvolveu sua teoria sobre a justiça inicialmente distanciando a justiça divina da humana. A primeira seria absoluta, mas inalcançável pelos homens. A segunda ineficaz e relativa. Contudo, a primeira não desmerece a segunda, ao contrário, aquela é o fundamento para a obediência desta. Assim, a ordem estabelecida na constituição deve ser obedecida como transcendência da justiça absoluta, sendo então as leis justificadas, metafisicamente, devendo-lhes o cidadão obediência absoluta, mesmo que fossem iníquas.

Importante, ainda, destacar o pensamento de Aristóteles. No livro V da Ética a Nicômaco, Aristóteles examina, exaustivamente, os conceitos de justiça. O autor parte do senso comum que se exprime por meio da linguagem. Assim, para entender a justiça, há de se percorrer todos seus significados, sendo necessário destilar e verificar cada um deles, mostrando as nuances de sentido.

De início, uma das distinções conceituais mais relevantes na perspectiva de Aristóteles é a justiça universal e a particular. A primeira, também chamada de total ou integral, é o gênero do qual a segunda é a espécie. A justiça universal relaciona-se à legalidade. Enquanto a justiça universal fixa seu conteúdo na legalidade, a justiça particular tem seu parâmetro na igualdade. Assim, a justiça particular é menos abrangente do que a primeira, pois “tudo que é desigual é ilegal, mas nem tudo que é ilegal é desigual” (1130 b, 13/15).

⁸³⁷ O “método socrático”, também conhecido como maiêutico, consiste na transmissão das idéias a partir de diálogos constituídos por uma série de questões breves e respostas precisas. Vale conferir, sobre o tema ampla descrição de (GIORDANI, 1972, p. 357).

⁸³⁸ Platão pôs Sócrates como personagem central da maioria de seus diálogos, tendo sido importante para a preservação das idéias de Sócrates, já que esse último não deixou obras escritas.

Mencionada a distinção entre o gênero – justiça universal – e a espécie – justiça particular – Aristóteles continua a sistematização indicando as subespécies da justiça particular: a justiça distributiva e a corretiva. Ambas diferenciam-se na medida em que a primeira “se manifesta nas distribuições das honras, de dinheiro ou das outras coisas que são divididas entre aqueles que têm parte na constituição” (1130 b, 30), enquanto a segunda “desempenha papel corretivo nas transações entre indivíduos” (1130 b, 35).

Conforme se extrai do texto supramencionado, a justiça distributiva tem lugar numa relação público-privados em que há relação de subordinação entre governantes e governados. A justiça distributiva, para Aristóteles, deve ser ao mesmo tempo “intermediária, igual e relativa”. Intermediária porque deve encontrar-se entre certas coisas. Igual porque envolve duas coisas. E, finalmente, relativa, ou seja, para certos destinatários.

A justiça distributiva é aquela que se estabelece nas relações de subordinação público-privado, em que a divisão de ônus e benesses deve ser feita de acordo com a proporcionalidade ensejada pelo critério de mérito escolhido pela constituição de dada comunidade. Essa conceituação de justiça legitimava o trabalho escravo e, por consequência, fortalecia a idéia de Aristóteles em relação ao momento histórico que vivia:

“Por isso, com muita justiça, dizia Aristóteles não poder ser cidadão aquele homem que necessitasse trabalhar para viver”. Tais eram as exigências da democracia (COULANGES, 1988, p. 266).

Ou seja, essa democracia justificava a escravidão, uma vez que, ao priorizar o ócio e à produção intelectual de alguns homens, fortalecia a filosofia do escravo como instrumento responsável por todas as tarefas as quais envolvia a força física. Esse pensamento distorcido no qual se privilegiava o intelectual e desprezava o trabalho braçal, legalizava, nas palavras de Aristóteles, as raízes da ilegalidade escravista:

A grande verdade que se verificava na filosofia grega era a aceitação da escravidão como algo vinculado a um sistema de supremacia, em que o desprezo pelo outro e a falta de um parâmetro de justiça se dissipavam e se fortaleciam diante de atitudes desumanas. E, não se pode deixar de citar Gustave Glotz, que através de sua obra *A Cidade Grega*, publicada na década de 20, mostra a sutileza como foi tratado o tema da escravidão entre os gregos:

A justiça ateniense garantia os benefícios da liberdade e da fraternidade aos cidadãos, mas aplicava, em certa medida, o princípio da igualdade mesmo àqueles que dela a natureza parecia excluir, aos escravos. De acordo com a lógica, a noção de cidade convertia os escravos em coisas de cidadãos, num instrumento sem nome, sem família, sem propriedade, sem direitos. Mas, por outra consequência não menos lógica, a idéia democrática, sempre favorável a quem estava por baixo, conduzia o povo a ver que essa coisa tinha rosto

humano, que era dotado de alma esse instrumento, que o próprio escravo merecia ser tratado filantropicamente (1988, p. 212).

Essa interpretação da sutileza de uma justiça ausente foi a responsável pela legitimação de atos que não só no mundo pretérito, mas no futuro que ainda seria desenhada, a verdadeira responsável pela maior e a mais cruel escravidão secular.

Uma análise da evolução da idéia de justiça não poderia deixar de cuidar, na Idade Média, do pensamento de Santo Agostinho e São Tomás de Aquino, maiores expoentes filosóficos do período:

Para Santo Agostinho, todos os homens são iguais porque todos são filhos de Deus – eis a justiça divina. Mas eles serão tratados desigualmente, de acordo com seu mérito, que consiste na observância da lei divina, da lei natural e, depois, da lei dos homens. Esse ideal de justiça, onde o homem acima de tudo, deveria submeter-se às leis divinas e, somente a elas, prestar reverências, trazia de uma forma muito peculiar um conforto para os homens que, desprovidos de representantes governamentais, encontravam-se em regime de escravidão: “Quem é bom é livre, ainda que seja escravo. Quem é mau é escravo, ainda que seja livre” (GIORDANI, 1972, p. 357).

O supremo ato de justiça do homem será a submissão à lei de Deus. A igualdade absoluta e, portanto, a justiça perfeita, só existe na Cidade de Deus. A Cidade dos Homens tem que se submeter à Cidade de Deus. Para o autor deve ser observada a hierarquia da ordem natural criada por Deus: o corpo deve submeter-se à alma, a alma a Deus, e as paixões à razão.

Tomás de Aquino, por seu turno, é outro grande nome da filosofia cristã na idade média, sendo o maior expoente da escolástica. Entre suas obras mais relevantes, destacam-se a Suma Teológica e a Suma contra os Gentios. Em relação à justiça, destaque-se que Tomás de Aquino também considera que o homem deve se aperfeiçoar para se aproximar cada vez mais de Deus, seu fim último. O autor distingue a alteridade e a igualdade como os dois elementos da justiça: o homem deve realizar sua procura por Deus, com os outros, que, igualmente, almejam a perfeição.

Assinale-se que o autor define a virtude como uma disposição ou inclinação para agir conforme a razão, o que leva à conclusão que a justiça é a perfeição do ato humano. A virtude, por seu turno, divide-se em intelectual e moral.

Tomás de Aquino, com inspiração aristotélica, divide a justiça em três formas distintas: a) a justiça geral, que regula os atos dos indivíduos para com a sociedade, a fim de

lograr o bem comum; b) a justiça distributiva, que regula os direitos dos membros da sociedade em face da autoridade; c) a justiça comutativa, que se ocupa de regular as relações dos particulares entre si (MONREAL, 1988, p. 60). Essas subdivisões serão explicadas posteriormente, porém, nas palavras de Tomás de Aquino: “Seja monarquia, república ou outra forma qualquer, melhor será, concretamente, a que mais se ajustar às necessidades do povo.”

Esse ideal de justiça, que tem a primazia de contemplar as necessidades do povo, não deixou de ser um anseio que foi se deteriorando com o passar dos séculos, todavia, deixou sinalizado entre os seus fiéis seguidores, a mais nobre de todas as buscas: o ideal de uma justiça social.

Para Hobbes,

a noção de Justiça é desprovida de sentido, caso não seja considerada à luz da soberania. Prevalece, assim, o Estado, em relação ao Direito Natural. Segundo o autor, em sua obra *O Leviatã*, os nomes justo e injusto quando atribuídos aos homens significam uma coisa e quando atribuídos às ações significam outra. Indica Hobbes que quando atribuídos aos homens, significam a conformidade ou não com os costumes e quando atribuídos às ações, significam a conformidade ou não com a razão de ações individuais (MAFFETTONE; VECA, 2005, p. 116).

Em outras palavras, assinala Hobbes que a injustiça dos costumes é a predisposição ou o dom para fazer o mal aos outros, ou seja, é injustiça antes de gerar ação e não pressupõe nenhum indivíduo específico como objeto do mal. Em contrapartida, a injustiça da ação pressupõe um indivíduo específico como objeto do mal. Já, segundo Rousseau, as questões de justiça não podem ser tratadas com vistas apenas à busca da estabilidade das instituições, mas pressupõem a prioridade de um critério normativo independente, que permite analisar a justiça de uma ordem social dada em cotejo com a justiça ideal.

O autor analisa o progresso da desigualdade na humanidade, individuando três etapas. A primeira caracterizar-se-ia pela fundação da lei e do direito de propriedade; a segunda, na instituição da magistratura e a última na transformação do poder legítimo em poder arbitrário. Segundo Rousseau, a condição de rico e pobre teria sido autorizada pela primeira época, a de poderoso e fraco pela segunda e de senhor e escravo pela terceira. Vale ressaltar, para fortalecimento das idéias de Rousseau, o seguinte pensamento:

O mais forte nunca é suficientemente forte para ser sempre o senhor, senão transformando sua força em direito e a obediência em dever. Daí o direito do mais forte – direito aparentemente tomado com ironia e na realidade estabelecido como princípio... A força é um poder físico; não imagino que moralidade possa resultar de seus efeitos. Ceder à força constitui ato de necessidade, não de vontade; quando muito, ato de prudência (ROUSSEAU, 1983, p. 25).

Com isso, Rousseau descarta qualquer possibilidade de usar a força como requisito para aquisição de direitos e, de certa forma, acaba tecendo críticas ao escravismo que através dos rituais de tortura legalizava direitos utilizando-se da desigualdade e da hierarquia econômica..

A concepção de justo, na teoria de Kant, vincula-se à liberdade. Tem-se por justa a ação, quando a mesma não ofende a liberdade do outro, segundo as leis universais. Considera injusta a ação que viola a liberdade de uma pessoa. Em relação à equidade, reconhece Kant (1993, p. 51) que o direito estrito é uma injustiça. Contudo, afirma que essa injustiça não pode ser corrigida por meio do direito, por mais que se refira a uma questão de direito, “porque a reclamação que se funda na equidade somente tem força no tribunal da consciência, ao passo que a questão de direito é discutida no tribunal civil”.

Afirma John Rawls que a justiça é a primeira virtude das instituições sociais, assim como a verdade é a primeira virtude dos sistemas de pensamento. Demonstra que essas proposições parecem exprimir nossas convicções intuitivas sobre o primado da justiça. A partir destas definições, Rawls indica que pretende verificar se as mesmas são válidas e, em caso positivo, de que modo pode-se tentar uma reconstrução racional a partir delas. Para esse objetivo, afirma, é necessária a construção de uma teoria sobre a justiça, que passa a desenvolver em sua obra “Uma Teoria da Justiça”.

Assim, o autor não cuida de justiça pessoal, mas de justiça política, social e institucional. O objeto da teoria de justiça de Rawls compreende a estrutura básica da sociedade, isto é, o conjunto das instituições encarregadas da distribuição de direitos e deveres fundamentais e da divisão dos benefícios oriundos do esforço coletivo. O autor propõe-se a responder à pergunta: o que é uma sociedade justa? Para tanto, adota o postulado de que, assim como toda teoria deve ter como objetivo a busca da verdade, toda sociedade deve ter como fim a realização da justiça. A justiça é a virtude cardeal de toda e qualquer instituição política, social ou econômica.

A posição original é uma ficção teórica que permite operar com a idéia de justiça como equidade, na medida em que os indivíduos hipotéticos que deliberarão sobre os princípios de justiça encontram-se em pé de igualdade, igualdade que seria inimaginável se considerasse os indivíduos enquanto inseridos em posições reais. Além disso, o véu de ignorância funciona como um expediente epistemológico que garante a imparcialidade do procedimento (RAWLS, 1981, p. 119).

Quanto ao conteúdo da concepção de justiça acordada na posição original, Rawls (1981, p. 67) esclarece que se trata de dois princípios fundamentais:

a) igual liberdade para todos (máxima liberdade); b) as desigualdades econômicas e sociais somente serão toleradas (princípio da distribuição) se beneficiarem os menos favorecidos (princípio da diferença) ou estiverem vinculadas a cargos e posições de acesso universal (princípio das oportunidades equitativas). Os dois princípios mencionados parecem ser uma base equitativa sobre a qual os mais bem dotados ou mais afortunados em sua posição social, sem que se possa dizer de ninguém que o merecia, podem esperar cooperação voluntária dos outros, no caso de algum esquema praticável ser condição necessária para o bem-estar de todos.

Frente à igualdade e à liberdade, produzem-se as desigualdades sociais e econômicas entre os homens. O autor percebe que uma concepção de justiça não pode anular nem os dons naturais, nem as contingências ou desigualdades sociais que vão incidir nas estruturas política, econômica e, em geral, em todas as dimensões da vida. Para Rawls, a justiça, como imparcialidade, apóia-se na teoria contratualista e na teoria da eleição racional. O autor elabora uma teoria ideal de Justiça, a qual ele denomina de Justiça como Imparcialidade.

Indiscutivelmente, seja pela sua oposição ao utilitarismo, seja pelo seu conteúdo ético, seja pela retomada do contratualismo, a teoria da justiça de Rawls ocupa um lugar central nos debates sobre a necessidade e a definição de critérios de justiça para avaliação moral das instituições políticas, sociais e econômicas. Nesse aspecto, importa ressaltar que, a partir dos anos 80, começa a ganhar força uma crítica comunitarista à justiça como equidade. Os comunitaristas negam a prioridade do direito sobre o bem, na medida em que só se pode falar de direitos individuais a partir da inserção do indivíduo em uma determinada sociedade. Além disso, os comunitaristas divergem da corrente liberal quanto à finalidade das políticas públicas. Ao contrário dos liberais, que atribuem às políticas públicas a tarefa de proteger os direitos individuais e liberdade, os comunitaristas admitem uma forma de bem comunitário e social.

Divergindo do utilitarismo, o libertarismo de Nozick não se volta para a felicidade ou a satisfação de desejos como base informacional da concepção de bem ou do justo, mas para as liberdades formais e direitos, que gozariam de primazia sobre as políticas públicas, mesmo aquelas destinadas a eliminar estados de miséria.

Nozick parte da distinção entre o Estado mínimo e o Estado ultramínimo, assim denominado porque, embora controle a força, somente “proporciona serviços de proteção e cumprimento de leis apenas àqueles que adquirem suas apólices de proteção e respeito às leis” (NOZICK, 1994, p. 42). Quanto ao Estado mínimo, o que o caracteriza é o fato de dispor de um plano financiado por impostos, visando a facilitar a compra pelos necessitados das apólices de proteção ao Estado. O problema com o Estado ultramínimo é que lhe falta justiça, na medida em que ele só protege os seus sócios pagantes. A justiça realizada pelo Estado mínimo, cuja agência distribui sua proteção aos não-associados não é distributiva, mas

comutativa. Trata-se de compensar os não-protegidos do Estado ultramínimo pelas restrições normativas que lhes são impostas pelo Estado.

Nozick adota o postulado de que “o fato de você ser forçado a contribuir para o bem-estar de outrem lhe viola os direitos, ao passo que ninguém mais estar fornecendo-lhes coisas de que você necessita, incluindo coisas essenciais à proteção de seus direitos, não os viola em si” (NOZICK, 1994, p. 45). Duas são as consequências desse postulado: 1ª) o Estado não pode usar o seu aparelho repressivo para obrigar os indivíduos a ajudarem os outros; 2ª) nem proibir os indivíduos de exercerem as atividades que decidirem realizar no interesse de seu bem ou proteção.

Outro autor a ser destacado é Jacques Derrida. Filósofo francês da atualidade foi o criador do método chamado desconstrução, que consiste em um duplo movimento que se esquematizaria: 1) no sentido de uma responsabilidade sem limite ante a memória e, assim, recordar a história, a origem e o sentido e, portanto, os limites dos conceitos de justiça, lei e direito, dos valores, normas prescrições que impuseram e sedimentaram; 2) na necessidade de desconstrução de uma rede de conceitos conexos, como propriedade, intencionalidade, vontade, consciência de si mesmo etc. (DERRIDA, 2006, p. 146).

Os estudos sobre a justiça desenvolvidos pelo autor se estabelecem pelo método da desconstrução, elaborando trabalhos sobre a lei e a faculdade de julgar. Derrida aponta que para ser justa, a decisão de um juiz não deve somente seguir uma regra de direito ou uma lei geral, senão que deve assumi-la, aprová-la, confirmar seu valor por um ato de interpretação reinstaurador como se a lei não existisse com anterioridade, como se o juiz a inventasse para cada caso. Refere o autor que cada decisão é diferente e requer uma interpretação absolutamente única que nenhuma regra existente e codificada poderia nem deveria garantir absolutamente. Destaca, porém, que tampouco se dirá isto se aquela decisão não se refere a nenhuma regra. Deste paradoxo, extrai o autor a consequência que “em nenhum momento se pode dizer presentemente que uma decisão é justa ou que alguém é justo” (2006, p. 149). Para o autor, em lugar de justo, “se pode dizer legal ou legítimo, de conformidade com um direito, com regras e com convenções que autorizam um cálculo, mas cuja origem fundante não faz mais que distanciar o problema da justiça”.

Outro ponto de destaque no pensamento de Derrida é que “nenhuma justiça se exerce, como direito, sem uma decisão que decida” (DERRIDA, 2006, p. 150). Além de ter que decidir, ou seja, não poder manter uma situação de indecisão, o Juiz deverá atentar para a

necessária urgência de sua decisão. Com efeito, assevera o autor que “uma decisão justa se requer sempre que o seja imediatamente” (DERRIDA, 2006, p. 152).

O autor defende que a justiça como experiência de uma alteridade absoluta é irrepresentável, mas é a oportunidade do acontecimento e a condição da história. Porém, adverte que “caso se abandone a ela mesma, a idéia incalculável de justiça está sempre mais perto do mal, do pior, já que sempre pode ser reapropriada pelo cálculo mais perverso” (2006, p. 154). Assim, o autor defende a necessidade de calcular a justiça, negociar a relação entre o calculável e o incalculável, indo tão longe quanto seja possível (DERRIDA, 2006).

Em obra específica sobre Direito e Justiça, Alf Ross apresenta uma análise da idéia de justiça, na qual aponta que o postulado de justiça, no decorrer dos tempos, equivale a uma exigência de igualdade. Porém, essa igualdade não é tomada em termos absolutos. Ao contrário, a fórmula da igualdade possui dois elementos: a exigência formal de igualdade e o critério material para a determinação da classe a que se aplica a norma de igualdade.

A exigência formal de igualdade, por sua vez, não exclui uma diferenciação entre pessoas que se acham em circunstâncias distintas. Assim, aponta o autor que as diversas formulações de justiça, para grupos ou contextos diversos incluem, além da idéia de igualdade, um padrão de avaliação, que são exemplificados por Alf Ross (2003, p. 315) da seguinte forma: “1) a cada um segundo seu mérito; 2) a cada um segundo sua contribuição; 3) a cada um segundo suas necessidades; 4) a cada qual segundo sua capacidade; 5) a cada um segundo sua posição e condição.”

Ressalta Alf Ross que pela primeira fórmula apontada, o critério é dado pelos méritos morais ou o valor moral de uma pessoa e a idéia de justiça exige uma relação proporcionada entre mérito e destino – neste mundo ou em outro. Pela segunda fórmula, sustentada pelo socialismo marxista, o fator de avaliação é a contribuição que cada pessoa faz à economia social. Pela terceira e quarta fórmulas, aplicadas conjuntamente pela teoria comunista, cada qual deverá contribuir de acordo com sua capacidade e receber de acordo com suas necessidades. Finalmente, pela quinta fórmula, tem-se um princípio aristocrático de justiça que tem sido utilizado para justificar distinções de classe social.

Também indicando a amplitude da idéia de justiça, Perelman (2000, p. 9), por seu turno, aponta que é ilusório querer enumerar todos os sentidos possíveis da noção de justiça, sustentando, porém que as concepções mais correntes de justiça seriam: “a) a cada qual a mesma coisa; b) a cada qual segundo os seus méritos; c) a cada qual segundo suas obras; d) a

cada qual segundo suas necessidades; e) a cada qual segundo sua posição; f) a cada qual segundo o que a lei lhe atribui.”

Dentro desta sistematização, a primeira concepção não estabelece nenhuma distinção entre os seres, enquanto a segunda exige um tratamento proporcional a uma qualidade intrínseca, segundo um critério moral. Na terceira concepção, o tratamento é proporcional ao resultado da ação. Na quarta, levam-se em conta as necessidades vitais do indivíduo. A quinta concepção é aristocrática. Finalmente, para a sexta posição, ser justo é aplicar as leis do país. Essa última concepção, conforme ressalta Perelman (2000) não se arvora em juiz do direito positivo, mas se contenta em aplicá-lo.

Após o desenvolvimento da idéia de justiça, pode-se dizer que não se pode chegar a um critério absolutamente válido de justiça. Porém, remanesce a questão sobre qual critério de justiça seguir.

Pode-se afirmar que a idéia de justiça não é uníssona na Filosofia. Ao contrário, ao estudar-se o pensamento filosófico sobre o tema, constata-se a multiplicidade de definições e valores idealizados ou protegidos. Assim, caberá ao legislador ou aplicador do direito optar claramente por qual critério de justiça seguir, desnudando sua posição ideológica e, a partir daí, tomando posição.

Mas a amplitude dos critérios de justiça não pode servir de base para afastamento do valor. Ao contrário, se todos na sociedade têm a pretensão, pelo menos publicamente, de ser justos e entendem como justas suas pretensões, então há a necessidade de definição de qual seria a justiça concreta em cada situação e, para tanto, importante seria a fixação de uma pauta de definição dos critérios de justiça para o caso concreto.

Acredita-se, então, que as citações referentes ao conceito de justiça poderão proporcionar uma análise mais apurada no que se refere às interpretações de leis de amparo ao negro desde o período pré-abolição até o Estatuto da Igualdade Racial. As diversas metamorfoses pelas quais passou o vocábulo Justiça e, diante dos seus representantes e defensores aqui citados, pretende-se, com maior discernimento, interpretar as leis e alguns movimentos negros, inseridos no verdadeiro paradigma que insiste em mesclar o inverso do termo acima citado e perseguido através dos séculos.

Diante do mito racial que sempre distorceu os verdadeiros ideais de liberdade, passar-se-á ao relato das primeiras leis criadas em favor do negro escravo, não esquecendo, porém, que ainda que incipientes e com tantas divergências em suas entrelinhas, elas

representaram os primeiros passos em busca de uma concreta participação do negro na sociedade brasileira.

As torturas sofridas pelo povo negro, desde sua imposta chegada ao Brasil, foram marcadas pelo sofrimento físico e moral. Os relatos mencionados nesta dissertação tornam-se apenas argumentos pontuais diante da vastidão e da soberania dos fortes que transformaram os escravos em instrumentos capazes de suprir o lado egocêntrico dos grandes senhores.

O grande conforto que se pode sentir, diante desse lamentável cenário da escravidão, é que, apesar de tímidas atitudes, sempre existiram pessoas e entidades preocupadas em reverter a grande lacuna dessa desigualdade. Por isso, torna-se pertinente a exposição dessas deliberações para que se possa ter em mente a importância de alguns movimentos sociais como mecanismos de transformação. Descrevem-se, a seguir, algumas medidas tomadas em busca de uma igualdade que, apesar de não ter contemplado os anseios do povo negro, deram o pontapé inicial em busca de aperfeiçoamentos e novas lapidações dos direitos legalizados e não cumpridos dentro da legislação.

3 AMPAROS LEGAIS A FAVOR DO NEGRO

Adiante, será feita uma explanação cronológica dessas leis relevantes que se tornaram a primeira base para a discussão contemporânea em prol de uma maior equidade, tendo a certeza que, ao buscar esses dados históricos, talvez não se tenham contemplado outras tantas decisões legais que tiveram sua importância em prol dessas reparações tão necessárias e urgentes na luta e na busca dos direitos do povo negro.

Partir-se-á, primeiramente, para interpretação da primeira Constituição Brasileira datada de 1824, onde (PRUDENTE, 2006, p. 46), assim transcreve:

A primeira Constituição Brasileira dispõe, no Art.179, XIX, que: “Desde já ficam abolidos os açoites, a tortura, a marca de ferro quente e todas demais penas cruéis”. Conforme Prudente, a lei era destinada diretamente à população trabalhadora escrava e expressava o verdadeiro repúdio dos atos acima descritos. Porém, as formas cruéis e as torturas constantes aplicadas nos negros que chegaram ao Brasil se fortaleceram mediante um sistema que os amparava e nas palavras de Esterici e Rezende (2001): “Pode-se, então, pensar que a definição de certas práticas patronais como crime, traduz sentimentos e concepções presentes na sociedade”. Esta não é uma observação irrelevante já que a definição do que é crime tem

também a ver com o que a sociedade concebe como crime, mesmo que as concepções não sejam unânimes.

A análise do Art. 179 leva aos muitos questionamentos sobre a efetiva representatividade do negro na sociedade brasileira e força às reflexões sobre os motivos que justificaram tamanha barbárie na construção da história do nosso país. O conteúdo desse artigo, longe de sinalizar benevolências, emerge como um dos primeiros documentos legalizadores das mais desmedidas formas de destratar seres humanos.

Utilizando a expressão de Chalhoub (2003, p. 39): “(...) pen que toda concepção unitária que apresenta a escravidão violenta e opressiva, ignorando a capacidade destes sujeitos de reinventarem sua história, por meio de concepções próprias de si e do seu cativo, deva ser rejeitada.”

A insanidade contida nessa forma de destratar os escravos, por muitos anos, imperou retratando o continuísmo de práticas desumanas em detrimento do enriquecimento de um sistema capitalista que, mediante o ideal de uma cadeia produtiva, expandiu-se ocasionando um novo planeta de desigualdades entre os iguais:

Barreto escreve: admirava-se que essa gente pudesse viver, lutando contra a fome, contra a moléstia, contra a civilização; que tivesse energia para viver cercada de tantos males, de tantas privações e dificuldades. O autor vai além, afirmando: “Não sei que estranha tenacidade a leva a viver e por que essa tenacidade é tanto mais forte quanto mais humilde e miserável” (1993, p. 61).

Observa-se que o enumerar desses atos, levavam não só à destruição de identidades, como também à morte social dos negros. A lei, portanto, apenas serviu para amenizar os métodos de torturas, não conseguindo, porém, proibir a reinvenção de tantas outras formas de massacres aplicadas pelos grandes senhores e seus fiéis algozes.

Em 1827, a Inglaterra exige a assinatura de um tratado que é ratificado pelo governo brasileiro. “O tratado inclui a proibição do tráfico de escravos como parte do reconhecimento da independência do Brasil” (CARVALHO, 2005, p. 45-46).

Esse tratado que proibia o tráfico de escravos foi um dos principais marcos que impôs ao Brasil o fim do escravismo. Pode-se afirmar que, diante da ratificação pelo governo brasileiro, selava-se mais um trato econômico que de longe representaria um reconhecimento pelos danos causados aos negros. Essa constatação torna-se latente quando em 1831, ainda sob pressão inglesa, é aprovada no Brasil a lei que considerava o tráfico de escravos como pirataria. O primeiro artigo da lei declarava categoricamente que todos os escravos que

entrassem no Brasil a partir desta data seriam livres salvo duas exceções, os escravos registrados em serviços de navios nos quais era legal a escravidão e aqueles que haviam fugido de navios ou territórios estrangeiros, devendo ser imediatamente devolvidos. A lei prosseguia com uma ampla gama de artigos identificando como culpados aqueles que tivessem alguma relação com a importação ilegal de escravos. As penalidades incluíam até nove anos de reclusão e multas de 200 mil-réis por cada escravo importado ilegalmente mais o custo de seu embarque de volta à África. Além disso, caracterizava todos os que tivessem algum tipo de envolvimento com o comércio, até mesmo os que comprassem esses africanos, como importadores e, portanto, culpados. Na letra da lei então, continha o artigo no qual estava descrito que mesmo os fazendeiros, se estivessem envolvidos com a compra de africanos após 1831, estariam expostos a punições (daí o fato desta lei ser considerada bem mais abrangente que a Eusébio de Queiroz de 1850 que não considera réu de crime aquele que comprasse ilegalmente africanos importados). Segundo Nequete (1988, p. 134) a omissão da lei de 1831, não alterada nesta parte pela lei de 1850:

Estavam a revelar claramente que a legislação existente, além do fim da repressão do tráfico, também tivera em mente impedir o aumento, por novas entradas, do número de escravos e não menos o dos libertos, dentro do Império. E, nestas condições, considerada a questão proposta debaixo do ponto de vista jurídico, tanto quanto o da conveniência política e social do país, impunha-se concluir que a entrada no escravo no território do Brasil, tendo saído dele sem ser fugido, importava a sua liberdade.

A lei não tem efeito e, pouco antes de ser votada, há aumento substancial de importação de escravos (CARVALHO, 2005).

O não cumprimento dos dispositivos legais pelo governo brasileiro expressava a ínfima insignificância pelo negro e o fortalecimento dos ideais econômicos tão dependentes do trabalho escravo. Delineado por tantos obstáculos selava-se o difícil percurso do negro em busca de seus direitos subtraídos pela escravidão. Nas palavras de Augusto Freitas (1983) pode-se verificar o quanto seria árduo a conquista da liberdade diante dos ideais capitalistas que se fortaleciam a cada dia em nossa sociedade:

“A liberdade é o homem. A liberdade em política jamais teria o nome de direito se os povos houvessem remido das instituições opressivas; e na vida civil não teria correlativo, se não fora o abuso da escravidão.”

A herança dessas instituições opressoras seriam os verdadeiros obstáculos históricos que a raça negra teria que transpor em busca de uma reparação de justiça e de reconhecimento social. Árduos seriam as lutas e conflitos em busca de uma legislação que os amparasse em sua total integralidade como homens cidadão.

A Lei de 10 de junho de 1835 define no Art. 1º:

Serão punidos com a pena de morte, os escravos ou escravas que matarem por qualquer maneira que seja, propinarem veneno, ferirem gravemente ou fizerem qualquer ofensa física a seu senhor, sua mulher, as descendentes ou ascendentes que em sua companhia morarem, ao administrador, feitor e às mulheres que com eles viverem. Se o ferimento ou ofensa física forem leves, a pena será de açoites, à proporção das circunstâncias mais ou menos agravantes (PRUDENTE, 2006, p. 47).

Vale destacar, no conteúdo da Lei de 10/06/1835, a contradição e a distinção que se fazia presente nessa época: ferirem gravemente ou fizerem qualquer ofensa física a seu senhor, serão punidos com a pena de morte (grifo nosso). Não se tem registro, na historiografia brasileira, de nenhuma lei semelhante a essa que tenha sido legalizada para punir os grandes senhores de engenho que torturaram e mataram muitos negros em suas frondosas propriedades.

Em 04 de setembro de 1850 foi sancionada a lei que, depois de uma sucessão de medidas inócuas, determinou o fim do tráfico de escravos no Brasil. A lei tomou o nome de seu proponente, o então ministro da Justiça Eusébio de Queirós. A Lei nº 581, no seu Art. 1º decretava:

Art. 1º. As embarcações brasileiras encontradas em qualquer parte, e as estrangeiras encontradas nos portos, enseadas, ancoradouros ou mares territoriais do Brasil, tendo a sua bordo escravos, cuja importação é proibida pela lei de 7 de novembro de 1831, ou havendo-os desembarcado, serão apreendidas pelas autoridades, ou pelos navios de guerra brasileiros, e consideradas importadoras de escravos.

Aquelas que não tiverem escravos a bordo, nem os houverem proximo de desembarcado, porém que se encontrar com os sinais de se empregarem no tráfico de escravos, serão igualmente apreendidas e consideradas em tentativa de importação de escravos.

A Lei Eusébio de Queirós, no que se refere ao fim do tráfico de escravos no Brasil, não deixou de ser a tentativa de se fazer cumprir o que já estava determinado pela Lei de 1831 e que não logrou êxito em sua aplicabilidade. Por isso, o comentário feito por Sidnei Chalhoub ao analisar um discurso feito por Eusébio de Queirós realizado em 1852, pode fornecer os parâmetros diante dos quais a Lei foi criada:

Eusébio de Queirós empenha-se em mostrar que o fim definitivo do tráfico em 1850 era mérito do gabinete conservador e não das pressões inglesas, ou seja, o comércio brasileiro de escravos terminou quando quis a nação brasileira, soberana e independente dos caprichos e da vontade do governo inglês.

Outro aspecto importante presente no discurso de Eusébio é seu argumento afirmando que

o crime por desrespeito à lei de 1831 fora um crime geral do Brasil, deixando, portanto, de ser considerado como tal, todos eram culpados de violação da lei de abolição do tráfico de 1831, porém estavam justificados pela unanimidade na culpa e pelo fato de que o crime se cometera em nome dos interesses dos nossos agricultores (CHALHOUB, 1990, p. 196).

Esse dinamismo, predominantemente econômico, justificava o tráfico de escravos e foi considerado um dos principais objetivos que legalizaram tantos anos de escravidão em nosso país. Nas palavras de Florestan Fernandes (2004, p. 33):

O tráfico de escravos foi um dos grandes empreendimentos comerciais e culturais que marcaram a formação do mundo moderno, assim como, viabilizou a criação de um sistema econômico mundial. O escravo não só constitui uma mercadoria; é a principal mercadoria de uma vasta rede de negócios (que vai da captura e do tráfico ao mercado de escravos e à forma de trabalho), a qual conta, durante muito tempo, como um dos nervos ou mola mestra da acumulação do capital mercantil.

As primeiras leis que se oficializavam em favor de um resgate de justiça para o povo negro não deixavam de conter, em suas entrelinhas e parágrafos dispersos, a trajetória de uma batalha difícil de romper. Os anseios sociais de uma raça encontravam-se em patamares bastante inferiores em relação aos ideais econômicos e, frente a essas imensas disparidades, as leis posteriores estavam fadadas às repetições e lacunas de um passado difícil de romper.

As leis citadas ao longo deste trabalho têm como objetivo priorizar a análise das que tiveram maiores destaques em busca do direito do negro na sociedade brasileira. Sabe-se, portanto, que, no desenrolar dos séculos, outras leis, de importância ímpar, surgiram como gritos de justiça elaborada pelos abolicionistas que acreditavam na mudança do paradigma econômico em detrimento do social. A complexidade da pesquisa proposta, entretanto, demandaria um tempo maior; algo que neste trabalho não seria possível contemplar com todas as honras que o assunto merece.

Em 1871, o gabinete do Visconde de Rio Branco, por iniciativa do imperador, aprova a Lei do Ventre Livre que liberta os “ingênuos” filhos de escravos nascidos a partir desta data. A lei permite que os donos dos ingênuos se beneficiem de seu trabalho gratuito até 21 anos de idade em troca de moradia, alimentação e remédios, e regulamenta a compra de alforria, estabelecendo prazos para prestação de serviços para os libertos. É considerada a primeira lei de abolição gradual da escravidão que regulamentava a prestação dos serviços de libertos e de menores. Contudo, durante a vigência da referida lei, houve um alto índice de mortalidade infantil da raça negra devido ao descaso dos grandes senhores que não se sentiram mais obrigados a cuidar dos filhos de seus escravos para o continuísmo da mão-de-obra mais abundante da época. A imposição contida na lei no que se refere à substituição do trabalho gratuito até aos 21 anos em troca de moradia, ocultava também em seus parágrafos a mais

sutil resistência de extermínio ao trabalho escravo no Brasil. E, quando se reporta à realidade brasileira, não convém deixar de discutir a tão turbulenta cultura política que se impõe soberana diante de paradigmas que se sobrepõe aos reais anseios de liberdade e insiste em provocar dúbias interpretações de desamparo legalizado. Por isso, entende-se a pertinência das colocações feitas por Vera Telles:

Para caracterizar essa complexa e ambígua cultura política que perpassa a sociedade brasileira, extravando-se com muita força, nessa “democracia de eleitores” assim, descreve: é uma sociedade em que a descoberta da lei e dos direitos convive com uma incivilidade cotidiana feita de violência, preconceitos e discriminações; em que existe uma espantosa confusão entre direitos e privilégios; em que a defesa de interesses se faz em um terreno muito ambíguo que desfaz as fronteiras entre a conquista de direitos legítimos e o mais estreito corporativismo; em que a experiência democrática coexiste com a aceitação ou mesmo convivência com as práticas as mais autoritárias; em que a demanda por direitos se faz muitas vezes numa combinação aberta ou encoberta com práticas renovadas de clientelismo e favoritismo que repõem diferenças onde deveriam prevalecer critérios públicos igualitários (1999, p. 141).

A citação de Vera Telles representa os verdadeiros entraves diante das leis aprovadas em busca de toda e qualquer luta em prol da liberdade e do direito a ter direitos. Deixa, também, a verdadeira lacuna existente entre o legal, o permitido ou concedido, e a difícil conciliação encontrada entre os direitos sociais em detrimento dos interesses econômicos. Nesse contexto, usando as palavras de Moura (1988): a Abolição libertou ao mesmo tempo em que sentenciou milhares de negros ex-escravos e libertos, pois estes foram lançados ao abandono.

Em setembro de 1885 é aprovada a Lei dos Sexagenários, conhecida como Lei Saraiva-Cotegipe que liberta os escravos com mais de 60 anos de idade. Abaixo, descrição de alguns trechos da lei extraídos do livro de Paulo Bonavides (Textos políticos da história do Brasil) e do Dicionário da Escravidão, de Alaôr Scispinio (1997), por entender-se a riqueza de detalhes que servirão para os comentários posteriores:

Art. 1º Proceder-se-á em todo o Império a nova matrícula dos escravos, com declaração do nome, nacionalidade, sexo, filiação, se for conhecida, ocupação ou serviço em que for empregado idade e valor calculado conforme a tabela do §3º.

Art. 3º Os escravos inscritos na matrícula serão libertados mediante indenização de seu valor pelo fundo de emancipação ou por qualquer outra forma legal.

O que se ausentar de seu domicílio será considerado vagabundo e apreendido pela polícia para ser empregado em trabalhos públicos ou colônias agrícolas.

§16º O Juiz de Órfãos poderá permitir a mudança do liberto no caso de moléstia ou por outro motivo atenuável, se o mesmo liberto tiver bom procedimento e declarar o lugar para onde pretende transferir seu domicílio.

§17º Qualquer liberto encontrado sem ocupação será obrigado a empregar-se ou a contratar seus serviços no prazo que lhe for marcado pela polícia.

A lei beneficiou poucos escravos, pois eram raros os que atingiam esta idade, devido à vida sofrida que levavam. Os que chegavam aos 60 anos de idade já não tinham mais

condições de trabalho. Portanto, era uma lei que acabava por beneficiar mais os proprietários, pois podiam libertar os escravos pouco produtivos. Sem contar que a lei apresentava um artigo que determinava que o escravo, ao atingir os 60 anos, deveria trabalhar por mais 3 anos, de forma gratuita, para seu proprietário: “§10º São libertos os escravos de 60 anos de idade, completos antes e depois da data em que entrar em execução esta lei, ficando, porém, obrigados a título de indenização pela sua alforria, a prestar serviços a seus ex-senhores pelo espaço de três anos.”

O benefício da lei e o ônus a ela correspondente demonstrava o caráter desumano de seus legisladores e o quanto seria difícil desvincular os interesses econômicos em prol de uma raça que sucumbia a cada amparo legal. Indubitavelmente, os negros sabiam que diante de algumas conquistas legais, a trajetória em busca de sua cidadania, ainda teriam muitos obstáculos a serem conquistados. A cada análise das leis em benefício do negro, percebe-se contido em cada inciso, um tipo de violência histórica que insiste em demarcar as dificuldades latentes que o negro ainda teria que trilhar para ser considerado um ser social e, portanto, apto a usufruir de todos os direitos como qualquer outro cidadão. Por isso, usa-se a expressão de Julien Freund (1983), em que ele proporciona a verdadeira conceituação à qual nos referimos anteriormente:

A violência consiste em uma relação de petência e não simplesmente de força que se desenrola entre vários sujeitos (no mínimo dois) sejam para forçar direta ou indiretamente o outro a agir contra a sua própria vontade e executar uma vontade que lhe é estranha, submetido à ameaças de intimidação, através de meios agressivos ou repressivos capazes de atacar a integridade física ou moral, os seus bens materiais ou suas idéias, seus valores, anulando suas resistências, sejam elas supostas ou deliberadas (1983. p. 98).

A expressão de Freund remete, com toda propriedade, a mais cruel de todas as amputações morais e físicas aplicadas à raça negra. Percebe-se, ao longo dos anos, apenas uma substituição sutil das correntes e dos açoites por leis que de uma forma ou de outra, ainda punia e anulava o direito à liberdade transformada em força bruta pelos homens brancos. Essa negação por um passado tão difícil de ser superado ganhou vida nas palavras de Michael Pollak (1989): O longo silêncio sobre o passado, longe de conduzir ao esquecimento, é a resistência que uma sociedade civil impotente opõe ao excesso de discursos oficiais. Ao mesmo tempo ela transmite cuidadosamente as lembranças dissidentes nas redes familiares de amizades, esperando a hora da verdade e da redistribuição das cartas políticas e ideológicas.

Desse modo, compreende-se que a memória, individual ou coletiva contribui para a análise de determinados grupos e realidades históricas, assim como está vinculada com o sentimento e apreensão de identidade.

Essa verdade histórica, inserida em todos os incisos das leis antiescravistas, demonstrava a imensa dificuldade de superação dos primórdios econômicos que sinalizaram a construção do nosso país e, conforme assinalado por Octavio Ianni (2004), o modo pelo qual o colonizador português e o jesuíta organizaram a sociedade, institui um padrão que séculos depois ainda teria reflexos na forma como os grupos dominantes lidam com a população. Ianni sinalizava, através de sua observação, o futuro sem futuro diante do qual a raça negra travaria em busca de uma liberdade que, infelizmente, a Lei Áurea não pôde contemplar e nem impedir as revogações em contrário.

No dia 13/05/1888, a Princesa Isabel sancionava a Lei Áurea pondo fim à escravidão no Brasil. A partir desse momento, os negros foram mandados embora, um a um, sem terra, sem comida, sem dinheiro, sem sapatos, vestidos em roupas velhas de algodão grosso. Nessa dispersão miserável, começava a liberdade (REVISTA AVENTURAS NA HISTÓRIA, 2009).

Conforme escreveu o historiador Ubiratan Castro de Araújo, no artigo “Reparação Moral, Responsabilidade Pública e Direito à Igualdade do Cidadão Negro no Brasil”. Para a grande maioria desses negros a impossibilidade de acesso à terra tolhia os sonhos de liberdade (Disponível em: <<http://www.historiacolonial.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>> Portal do Arquivo Nacional sobre a história luso-brasileira).

Como bem contextualizado pelo escritor Ubiratan Castro de Araújo, o fim da escravidão sinalizava uma possibilidade de recomeço e cita como exemplo, pós-abolição o caso raro do advogado Leovogildo Figueiras, que chegou a criar uma entidade para intermediar contratos entre ex-escravos e novos patrões, a “Sociedade Treze de Maio”. Mas em vão: “Nem mesmo essa tentativa de precoce terceirização, funcionou”. Continuaram os favores, as obrigações e as políticas de clientelismo.

Ou seja, a Lei Áurea libertou os escravos, porém, não lhes assegurou a liberdade de trabalho, terra e reconhecimento social. Os negros estavam amparados legalmente diante de uma lei que, ao mesmo tempo, transformava-se em sinônimo de total desamparo. A tal esperada liberdade não foi bem o esperado, pela impossibilidade de acesso à sua terra, sonho este também compartilhado pela autora da libertação dos escravos, conforme carta da própria endereçada ao Visconde de Santa Victória (LEAL, 2006), o que de fato se deu foi à substituição do antigo senhor pelo coronel proprietário, já para os negros urbanos o quadro era bem diferente, pois sendo a grande maioria há muito liberta, o seu trabalho era onerado por uma série de encargos e obrigações que os mantinham atrelados aos seus antigos senhores, e o

fim da escravidão era uma possibilidade de recomeço com muitas dificuldades, ou até mesmo impossibilidade, de busca de outras relações. As descrições dessas dificuldades pré-destinadas aos negros libertos fazem recorrer a Maffetone; Veca (2005, p. 210), onde o autor ressalta:

a distinção determina com suficiência o que se deve pensar a respeito de desigualdade que reina entre todos os povos civilizados, que seria contra a lei natural, precisamente o fato de que “ um menino comande um velho, que um imbecil guie um sábio e que um pequeno grupo de homens tenha coisas supérfluas em abundância, enquanto a multidão faminta não dispõe do necessário.

Esse seria o destino certo dos negros libertos: uma liberdade capenga diante de um novo mundo que os julgava incapazes e, portanto, condenava-os a uma nova escravidão. Usando a expressão de Emilia Costa (1982, p. 15): “Os ex-escravos foram abandonados a sua própria sorte. Caberia a eles, daí por diante, converter sua emancipação em realidade. Se a lei lhe garantia o status jurídico de homens livres, ela não lhe fornecia os meios para tornar sua liberdade efetiva.”

Como já se disse anteriormente, esta dissertação tem procurado pontuar alguns amparos jurídicos que se desenvolveram em busca de uma justiça reparatória e, como não poderia ser diferente, a reflexão mais sistemática dessas citações proporciona um momento ímpar e de suma importância para as interpretações das leis e políticas afirmativas no século XXI.

Quando se fala em inclusão racial, sistema de cotas e políticas afirmativas, a impressão que se tem é que sejam expressões novas destituídas de um histórico que as tenham definidos. A idéia de ação afirmativa surgiu nos Estados Unidos da América (EUA), no bojo da história e na permanente luta dos negros contra o racismo de que eram, e ainda são, as principais vítimas. No ano de 1941, o presidente Franklin Roosevelt proibiu, por decreto, a discriminação racial contra negros quando da seleção e do recrutamento de pessoal para trabalhar no governo dos EUA, prática comum até aquele momento. No âmbito da iniciativa privada americana, a discriminação racial contra negros somente foi abolida em 1964, com a promulgação da Lei dos Direitos Civis, pelo então presidente Lyndon Johnson,

Em discurso proferido em 1965, Johnson, ao defender essa lei, usou a metáfora de que não seria possível colocar dois homens competindo numa mesma corrida de velocidade se um deles tivesse ficado acorrentado durante anos e ainda acreditar que ambos teriam as mesmas chances de vencer a prova, ou seja, as condições iniciais das minorias raciais presentes na sociedade americana não eram iguais às da maioria branca (2006, p. 48-49).

Os princípios da ação afirmativa são teoricamente baseados nas idéias do filósofo americano John Rawls, expostas, principalmente, no livro “Uma teoria da justiça”, publicado

pela primeira vez em 1971, que se tornou um clássico da filosofia e do direito por se propor a repensar, numa visão contemporânea, a idéia de contrato social, derivada de autores como Hobbes, Locke e Rosseau.

O objetivo de Rawls é compreender como se pode chegar a uma sociedade justa. Para isso, ele se baseia em dois princípios fundamentais: o de que cada indivíduo tem direito à maior liberdade possível – desde que essa liberdade seja compatível com a maior liberdade possível dos outros indivíduos desta sociedade – e o de que as desigualdades sociais e econômicas apenas são aceitáveis se servirem para promover o bem-estar dos indivíduos menos favorecidos. Segundo Rawls, a desigualdade é inadmissível, sendo que o único critério que a justifica é a vantagem que ela possa trazer à camada que ocupe a posição inferior na sociedade (BRANDÃO, 2005, p. 5, 17, 18,).

Diante do que foi, concisamente, exposto, pode-se entender que políticas afirmativas e reparatórias carregam, no âmago de seus anseios ideológicos, uma inclusão com justiça. Esses anseios, adicionados há tantos relatos sobre as torturas físicas e morais impostas à raça negra, conduzem a interpretações do quanto se torna difícil pensar que ainda se tenham tantas lutas para legalizar e amparar os direitos de uma raça. Sabe-se, também, que

a justiça é um dos fermentadores das incessantes transformações sociais, quer o homem creia na possibilidade de uma organização mais equitativa das relações exteriores entre os homens, que ele considere com simplesmente intoleráveis certas injustiças, apesar de outras vantagens que a situação existente possa eventualmente lhe proporcionar (BARBOSA, 1985, p. 29).

Jocélio Teles dos Santos localiza, no ano de 1968, uma das primeiras propostas oficiais de caráter afirmativo no Brasil, proveniente de técnicos do “Ministério do Trabalho e do Tribunal Superior do Trabalho”, que propunham, “como única solução para impedir a discriminação racial no mercado de trabalho, a aprovação de lei que obrigasse as empresas privadas a manter uma percentagem mínima de empregados de cor” (SANTOS, 1999, p. 221-233); porém, Maria Valéria Barbosa mostra que a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), outorgada em 1943, portanto, ainda no Estado Novo, já trazia em seu bojo dois artigos que podem ser considerados medidas de ação afirmativa; são eles: o art. 354 cota de dois terços de brasileiros para empregados de empresas individuais ou coletivas e o art. 373 que determina a adoção de políticas destinadas a corrigir as distorções responsáveis pela desigualdade de direitos entre homens e mulheres (BARBOSA, 2002).

A Constituição Brasileira de 1988, em seu Art. 5º, exprime princípios fundamentais da pessoa humana: - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza,

garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos seguintes termos:

Rui Barbosa, nos Textos Doutrinários sobre direitos humanos e políticos consagrados na primeira Constituição da República, já dizia que uma coisa são os direitos, outros as garantias, pois devemos separar, no texto da lei fundamental, as disposições meramente declaratórias, que são as que imprimem a existência legal aos direitos reconhecidos, e as disposições assecutorias, que são as que, em defesa dos direitos, limitam o poder. Aquelas instituem os direitos; estes, as garantias: ocorrendo não raro juntar-se, na mesma disposição constitucional, ou legal, a fixação da garantia, com a declaração do direito.

Passar-se-á, neste momento, a um breve histórico sobre o Sistema de Cotas, bem como à citação de alguns autores que se mostram favoráveis a sua implantação e, outros que, na mesma proporção, se declaram opositores da inclusão do negro mediante a adoção do Sistema de Cotas e uma análise sobre a Lei Nº. 10.639/2000 que dispõe sobre a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-brasileira no currículo oficial da Rede de Ensino”. Cabe ressaltar que “entre os países que adotaram a política de cotas, além do Brasil e da pioneira Índia, encontram-se: Peru, Argentina, África do Sul, Nigéria, Israel, Malásia e diversos países da comunidade Européia” (PIOVESAN, 2004).

Ao discorrermos sobre o Sistema de Cotas, deve-se ter em mente que, acima de tudo, ele representa apenas mais um entre os vários mecanismos das Ações Afirmativas dedicado ao tratamento das desigualdades sociais. Entende-se, também, que embora a proposta inicial das leis de cotas seja a busca da igualdade de oportunidades educacionais, juridicamente, amparadas, seus objetivos pressupõem a reflexão de diversas questões sociais sofridas pelo negro como agente diretamente ligado a um processo de exclusão histórica.

As leis de Cotas universitárias para negros, mais especificamente a Lei nº. 3.708/2001, do deputado José Amorim⁸³⁹. Desde a sua criação, acabou trazendo problemas em relação à classificação da noção de identidade étnica e/ ou racial, uma vez que estabelecia a existência legal entre a cor negra e a cor parda.

Essa Lei, embora buscasse a inclusão de oportunidades educacionais para os negros, já desenvolvia em seu teor uma latente discriminação entre a própria raça, uma vez que ao rotular e diferenciar negros de pardos acabou gerando polêmicas difíceis de administrar em relação a quem e a quem caberia as vagas cotistas. Essas dificuldades iniciais da referida lei, foi minimizada a partir da Lei 506/2003, que não mais trabalhava com a distinção entre alunos negros e pardos, e sim, apenas com a categoria negros. Como toda lei de amparo ao negro

⁸³⁹ Diário Oficial do Poder Legislativo, 9 de Novembro de 2001. Ano XXVII nº. 164. Parte II. p. 12. e Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Sub-reitoria de Graduação. Vestibular 2003. Relatório analítico. *Caderno de Graduação*. UERJ, SR1. Rio de Janeiro, 2003, p. 9.

vem se perdendo entre os direitos legalizados e os incisos contidos, a Lei 506/2003 não obteve a necessária preocupação dos legisladores, uma vez que ainda tenha ficado confuso distinguir o que seria considerado raça negra. Essa dúbia interpretação está firmada a partir da idéia étnico-racial da sociedade brasileira que se encontra baseada na autotransclassificação dos sujeitos em se autodeclararem negros, pardos ou mulatos.

CONCLUSÃO

Diante dessas diversas construções em torno das multiclassificações raciais, acredita-se que Carvalho, ao sugerir o termo negro em vez dos demais utilizados até então, busca tornar a terminologia racial negra mais homogênea:

Julgamos que o termo afro-descendente pode ser mais facilmente manipulado no momento de implementar políticas públicas, por pessoas que jamais foram discriminadas racialmente e que podem invocar de um modo oportunista uma descendência africana irrelevante para o seu convívio social (CARVALHO, 2003, p. 200).

Como se pode verificar, são diversas as vertentes encontradas entre aqueles que, ao defender ou criticar o Sistema de Cotas, conseguem expor e defender suas idéias. É o caso de Hasenbalg, que afirma que as desigualdades sociais e as relações raciais submetem os não brancos a uma dominação permanente. Em outras palavras, enfatiza Hasenbalg:

Sem dúvida a grande maioria dos negros e mulatos no Brasil é exposta aos mecanismos de dominação de classe que afetam outros grupos subordinados. Mas, além disso, as pessoas de cor sofrem uma desqualificação peculiar e desvantagens competitivas que provêm de sua condição racial (1979, p. 20).

Hasenbalg, rebate a idéia de que os brancos pobres estariam na mesma situação dos negros, uma vez que aos brancos caberia apenas uma discriminação pelo aspecto da pobreza. Diferente do negro que, além da discriminação racial, cumulativamente, sofre pela discriminação da pobreza.

Segundo Ahyas Siss (2003), ao se fazer um paralelo com a classificação racial norte-americana, percebe-se que enquanto nos Estados Unidos inexistia a figura do mestiço, a estrutura brasileira classifica-se a partir da categoria do mestiço, gerando dessa forma, algumas dificuldades em determinar quem ou quais grupos poderão ter direitos amparados pelo Sistema de Cotas.

Ao analisar as idéias contra e a favor à implantação do Sistema de Cotas, tornam-se relevantes para o enriquecimento deste trabalho, citações de outros autores que versam sobre o assunto, como, por exemplo, Segato (2004):

“O importante aqui é perceber como é difícil acolher o novo, aceitar os tempos de transformação e reagir ao temor de usar o poder de decisão com que contamos como cidadãos para mudar a sociedade em que vivemos e tornar o mundo um lugar melhor.”

O pensamento de Segato conduz o leitor a entender os verdadeiros entraves interpretativos encontrados quando se fala em inclusão. E, aprofundando as idéias de Segato, busca-se amparo nas idéias de Silva (2003), por entender a importância e o esclarecimento que o autor deixa em relação às ações afirmativas e o Sistema de Cotas:

As ações Afirmativas e as cotas são apenas dois dos principais meios que podem ser utilizados como instrumentos capazes de propiciar mobilidade social aos afrodescendentes, a fim de integrá-los economicamente e socialmente aos demais membros da sociedade inclusiva, sem olvidar outras formas fecundas de obter justiça social. Porém, é importante enfatizar que essas propostas deverão vir acompanhadas de outras medidas de cunho social, universalistas, tais como: melhoria na qualidade de ensino público, políticas de redistribuição de renda, aumentos e reajustes reais de salários e vencimentos, reforma tributária, reforma agrária e etc. (2003, p. 72-73).

Silva (2003) aprofunda com propriedade o significado das Ações Afirmativas e do Sistema de Cotas, uma vez que as situa mediante um processo abrangente e permanente. O autor, em outras palavras, desmistifica as Ações Afirmativas e o Sistema de Cotas com sendo apenas um processo isolado e de beneficiamento aleatório. Complementando a idéia de Silva (2003), ressalta-se o pensamento de Carvalho (2003), que conduz um novo repensar sobre políticas inclusivas:

As reações mais frequentes às propostas de Cotas se baseiam em argumentos pouco elaborados. Pouco dos que se dizem contras as Cotas são capazes de justificar com dados e reflexões aprofundados, sua decisão colocada, muitas vezes de um modo primário, em termos de sim ou não, como se tratasse de uma mera questão de preferência (2003, p. 200).

Diante dos vários posicionamentos a respeito do Sistema de Cotas, depara-se com as imensas dificuldades presentes nesse processo de inclusão. Independentemente de opiniões contrárias ou favoráveis, torna-se imprescindível o total discernimento antes de qualquer pré-julgamento diante das políticas reparatórias e como bem sinalizadas por Santos (2003):

A “invisibilidade” do processo de discriminação racial reaviva o mito da democracia racial, impedindo uma discussão séria, franca e profunda sobre as relações raciais brasileiras e, mais do que isso, ele inibe a implementação de políticas públicas específicas para negro ou, se quiser, a desumanização é da essência do racismo. E é essa negação aos negros enquanto seres humanos que nos “anestesia” quanto às desigualdades raciais. Estes fatos têm um enorme peso no momento de decidir sobre qual política adotar para solucionar a discriminação racial a que estão submetidos os negros (2003, p. 87).

Por isso, deve-se ter em mente que reserva de vagas para os negros, segundo Werthein (2004, sp), compreende:

o princípio que legitima as cotas é o reconhecimento de que não se pode exigir o mesmo de indivíduos que tiveram oportunidades desiguais. Caso contrário se estará favorecendo aquele que têm por princípio o berço e de raça um capital cultural mais afim com as exigências do sistema de seleção para entrada na universidade.

Diante de todos os comentários feitos sobre a viabilidade ou negação do Sistema de Cotas como políticas reparatórias, deve-se ter um olhar como sendo apenas um complemento de reparação de justiça elaborado com o objetivo de minimizar a completa ausência de direitos imposta a todos os negros no Brasil. Entende-se que, ao suscitar a aplicação do Sistema de Cotas para os negros no ensino superior, estamos trazendo à tona a possibilidade de uma reflexão social sobre a historiografia escravista que sempre relegou os direitos do negro e sempre os impediu de usufruir das mesmas oportunidades ofertadas aos homens brancos.

Por entender a Lei nº. 10.639/2003 como parte essencial diante da nova visão de políticas reparatórias e como instrumento de valorização da cultura negra em nosso país, traçar-se-á agora a um breve relato e comentário.

A relevância do estudo de temas decorrentes da história e cultura Afro-brasileira e africana não se restringe à população negra, ao contrário, diz respeito a todos os brasileiros, uma vez que devem educar-se enquanto cidadãos atuantes no seio de uma sociedade multicultural e pluriétnica, capazes de construir uma nação democrática (MEC/SEC. ESP. POL. IGUAL. RAC. 2005, p. 17).

A Lei nº 10.639 de 09 de janeiro de 2003 altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira". Entende-se, portanto, que no momento em que foi necessário o estabelecimento de uma lei para que houvesse o reconhecimento de toda a contribuição laboral e cultural da raça negra na construção do Brasil o total menosprezo de todo o seu legado.

O autor do Projeto de Lei do Estatuto da Igualdade Racial (Projeto de Lei 6264/2005), do Senador Federal Paulo Paim, do Partido dos Trabalhadores do Rio Grande do Sul, após a aprovação do mesmo que só ocorreu no dia 09/11/2009, enfatiza:

O estatuto é o reconhecimento do Estado brasileiro em relação às desigualdades raciais e é a criação de um instrumento que garante inclusão. É uma vitória daqueles que defendem a tese de que nem todos são iguais e que há obrigação do Estado brasileiro com aqueles que estão excluídos de oportunidades do nosso país.

Um dos principais avanços obtidos com a aprovação do estatuto da igualdade racial é de desmistificação da igualdade racial no Brasil. A partir de agora, o Estado Brasileiro não só

reconhece as desigualdades existentes nas relações raciais entre brancos e negros, como também cria dispositivos legais para tratar tais distorções, ratificando e garantindo o verdadeiro processo de inclusão com dignidade. Para muitos militantes do movimento negro a aprovação do estatuto vem a ser o coroamento de uma luta que vem se construindo por um longo período de tempo na busca por políticas públicas que almejem superar o racismo no Brasil. E nas palavras de Paim (2009, p. 9):

“O Estatuto é um conjunto de ações afirmativas, reparatórias e compensatórias. Sabemos que esses tipos de ações devem emergir de todos e de cada um. Devem partir do Governo, do Legislativo, da sociedade como um todo e do ser humano que habita em cada um de nós.”

Porém, existem entre alguns movimentos negros, críticas ao Estatuto uma vez que ele combate, mas não denuncia o racismo.

Deve-se, portanto, acreditar nos avanços e nas conquistas jurídicas, nunca se pode esquecer, porém, que as lutas vencidas nada mais são que os frutos colhidos de movimentos sociais e isolados que, de forma tímida ou com maior representatividade, fizeram ressurgir direitos que a ganância dos mais fortes não foi capaz de admitir. São conquistas pequenas, mas que, se comparadas com toda a trajetória de opressão e tortura sofridas pelo negro no Brasil, são sinalizadores importantes em busca desse resgate ao qual chamamos equidade. Sabe-se que, em meio a tantos artigos e incisos, existe um universo de direitos a serem conquistados. Resta, porém, acreditar que essa luta se fará presente a cada momento em que o negro, desprovido do suporte que a própria Constituição Brasileira por séculos lhes tem furtado, buscar a valorização de toda a sua raça.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luiz Carlos. Editorial de Estudos Bíblicos. **O Negro e a Bíblia**: Um clamor de Justiça. Petrópolis: Vozes, 1988, p. 7-8.

BARBOSA, J. C. T. **O que é Justiça**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985, p. 29.

BARRETO, Lima. **Um longo sonho do futuro**: diários, cartas, entrevistas e confissões dispersas. Rio de Janeiro, 1993, p. 61.

BITTAR, Eduardo C, B. **A Justiça em Aristóteles**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BONAVIDES, Paulo & VIEIRA, R. A. Amaral. **Textos políticos da história do Brasil**. Fortaleza: Imprensa Universitária da Universidade Federal do Ceará, s/d.

BOUZON, Emanuel. **O Código de Hammurabi**. Petrópolis: Vozes, 2003.

BRANDÃO, Carlos da Fonseca. **O que é educação?** São Paulo: Ed. Brasiliense, 2005, p. 5,17,18.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CHALHOUB, Sidney. **Visões da liberdade: uma das últimas décadas da escravidão na corte**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

CHALHOUB, Sidney. **Visões da liberdade: uma história das últimas décadas de escravidão na Corte**. São Paulo: Cia. das Letras, 1990.

COSTA, Emilia Viotti. **A Abolição**. São Paulo: Global Editora e Distribuidora Ltda. 1982, p. 15.

COULANGES, Fustel. **A Cidade Antiga**. Rio de Janeiro: Ed. Tecnoprint, 1988, p. 266.

DERRIDA, Jacques. **Fueza de ley: El pensamiento místico da autoridade**. Disponível em: <<http://www.cervantesvirtual.com>> Acesso em: 04.07.2010.

DIJK, Teun A. Van. **Racismo e discurso na América Latina**. São Paulo: Editora Contexto, 2008, p. 371.

ESTERCI, Neide; FIGUEIRA, Ricardo Rezende. “Efeitos legais e institucionais das lutas contra as formas de escravidão no Brasil in Direito Federal”. **Revista da Associação dos Juizes Federais do Brasil**. Ano 20, n. 66, janeiro a março de 2001, p. 201.

FERNANDES, Florestan. **Significado do Protesto Negro**. São Paulo: Ed. Cortez, Autores Associados, 1989, p. 111 (Coleção polêmicas do nosso tempo, 33).

FREITAS, Augusto Teixeira de. **Código Civil**. Esboço. Brasília: Ministério da Justiça. 1983.

FREUND, Julien. **Sociologie du Conflit**. Paris: PUF, 1983, p. 98.

GIORDANI, Mário Curtis. **História da Grécia: Antiguidade Clássica I**. Editora Vozes, 1972, p. 357.

GLOTZ, Gustave. **A Cidade Grega**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988. Tradução de Henrique de Araújo Mesquita e de Roberto Lacerda, p. 212.

GORENDER, Jacob. **O Escravismo Colonial**. 3. ed. São Paulo: Ática, 1980, p. 224.

GRINBERG, Keila. **Senhores sem escravos: a propósito das ações da escravidão no Brasil Imperial**. Almanack Braziliense, n. 6, nov. de 2007, p. 4.

HASENBALG, Carlos. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora UFMG, IUPERJ, 2005, p. 237-238.

IANNI, Octavio (org.). **Florestan Fernandes: sociologia crítica e militante**. São Paulo: Expressão Popular, 2004, p. 507.

IANNI, Octavio. **Raças e classes sociais no Brasil**. São Paulo: Editora brasiliense, 2004, p. 25.

KOSHIBA, Luiz; PEREIRA, Denise Manzi F. Ed. Atual .História do Brasil, **2008**, p. 34.

MOURA, Clóvis. **Rebeliões da Senzala**. 4. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988, p. 304 (Novas Perspectivas, 23).

_____. **História do Negro Brasileiro**. São Paulo: Ática S. A., 1992, p. 79.

MUNANGA, Kabengele. **A difícil tarefa de definir quem é negro no Brasil**. Estudos Avançados, v. 18, n. 50, São Paulo. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142004000100005&script=sci_arttext>. Acesso em: 20 de abril de 2010.

NEQUETE, Lenine. **O Escravo na Jurisprudência Brasileira: magistratura e ideologia no Segundo Reinado**. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 1988, p. 134.

PERELMAN, Chaim. **Ética e Direito**. Trad. de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

PIOVESAN, Flávia. **Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v35n124/a0435124.pdf>> Acesso em: 10 de dezembro de 2009.

PRUDENTE, Wilson. **Crime da Escravidão**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Júris, 2006, p.46.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. Trad. Vamireh Chacon. Brasília: Ed. UNB, 1981, p. 119.

REVISTA, **Aventuras na História**. Editora Abril, Edição 70, 2009, p. 30-32-33.

RIBEYROLLES, Charles. **Brasil pitoresco**. São Paulo: Martins, 1941, v. 2, t. 3, p. 34.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (Os Pensadores).

_____. **Do contrato social**. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (Os Pensadores).

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SCISPINIO, Alaôr Eduardo. **Dicionário da Escravidão**. Rio de Janeiro: Léo Christiano Editorial, 1997.

SEGATO, Rita Laura. **Você é a favor da cota para negro? Sim. As ações afirmativas são uma reivindicação de longa data**. Correio Brasiliense, 18/04/2004. Disponível em: <http://www.ifcs.ufrj.br/~observa/bibliografia/artigos_jornais/ritasegato.htm> Acesso em: agosto de 2009.

SILVA, Luiz Fernando Martins da. Ação afirmativa e cotas para afrodescendentes: algumas considerações sociojurídicas. In: SANTOS, Renato Emerson dos; LOBATO, Fátima (orgs). **Ações Afirmativas:** Políticas públicas contra as desigualdades raciais. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2003, p. 72-73.

SISS, Ahyas. **Afro-brasileiro, Cotas e Ação Afirmativa:** razões históricas. Niterói/RJ: Quartet, PENESB, 2003, p. 191.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais.** Afinal do que se trata? Editora UFMG, 1999.

VALENTE, Ana Lúcia E. F. **Ser negro no Brasil hoje.** São Paulo: Editora Moderna Ltda, 1987, p. 11-15.

VIDAL, Ademar. **Mundo Livre.** Estudos sobre o Continente Americano e Outros Estudos. Rio de Janeiro, 1940, p. 37.

VIEIRA, Antônio, S. J. **Sermão XXVII**, em Sermões, v. IX Ed. das Américas 1958, p. 64.

WERTHEIN, Jorge. **Negros nas universidades.** Jornal do Comércio, 17/09/2004. Disponível em: <http://www.ifcs.ufrj.br/~observa/bibliografia/artigos_jornais/jorgewethein.htm> Acesso em: junho de 2009.

ZANETTI, Valéria. **Calabouço urbano:** escravos e libertos em Porto Alegre (1840-1860). Passo Fundo: UPF, 2002, p. 65-83.

Simposio 5

Turismo, Meio Ambiente e Educação Ambiental Planejando o futuro na direção de Sociedades Sustentáveis

TURISMO E EDUCAÇÃO AMBIENTAL EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: reflexões sobre a gestão comunitária de recursos naturais em uma comunidade pesqueira

Alfredo dos Reis

Universidade do Planalto Catarinense – Uniplac
E-mail: areis@hotmail.com.br

Georgia Maria Puluceno dos Reis

Universidade Federal de Santa Catarina/ UFSC
Campus Universitário - Trindade / CEP 88040-900 – Florianópolis/SC
Fone (48) 3721-9429
E-mail: gepuluceno@gmail.com

APRESENTAÇÃO DOS AUTORES:

Alfredo dos Reis, possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (1986) tendo atuado como arquiteto em diversos órgãos da administração pública de Santa Catarina. Mestrado em Engenharia Ambiental - UFSC (2003), Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Sociais de Florianópolis - FCSF/CESUSC. Advogado militante na área do Direito Ambiental. Artista plástico (pintor e escultor -Assina A. Reis e WATANABE), com diversas premiações em Salões de Artes Plásticas. Atua no mercado de obras de arte brasileiro há mais de 20 anos como Avaliador, Consultor de Arte, Leiloeiro de Obras de Arte em Leilões Benéfico e Marchande de Tableaux. Atua como pesquisador principalmente nos seguintes temas com enfoque transdisciplinar: Direito Ambiental, Direito Constitucional, Ecologia, Filosofia e Sociologia Política.

Georgia Maria Puluceno dos Reis é graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2003), tendo realizado curso de aperfeiçoamento na Escola da Magistratura Federal (2004). Advogada militante na área de Direito de Família e Ambiental, com atuação em SC e RS. Mestranda em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina, na linha de pesquisa Educação e Movimentos Sociais, onde desenvolve projeto relacionado à educação ambiental em unidades de conservação. Possui experiência na área da Educação a Distância. Integra o Núcleo Mover/UFSC e o Grupo de Pesquisa Educação em Ciência do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina – IFSC. É bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

RESUMO

A presente pesquisa pretende investigar o impacto do turismo em unidades de conservação localizadas na zona costeira, mais especificamente em localidades ocupadas por comunidades

pesqueiras tradicionais, e quais as estratégias possíveis para evitar-se o turismo predatório e conciliar-se esta prática com o desenvolvimento territorial sustentável destas áreas.

Palavras-chave: turismo ecológico, educação ambiental, gestão comunitária de recursos naturais

INTRODUÇÃO

A partir de meados da década de setenta, o ambientalismo passa a ter maior expressão na sociedade brasileira, resultado, dentre outros fatores da repercussão negativa do discurso desenvolvimentista brasileiro no cenário internacional após a Conferência de Estocolmo, em 1972. O Brasil teve papel de destaque na Conferência, como organizador do bloco dos países em desenvolvimento que viam no aumento das restrições ambientais uma interferência nos planos nacionais desenvolvimentistas.

Em 1973, visando minimizar o impacto negativo de sua atuação na Conferência de Estocolmo, iniciam-se ações isoladas do governo brasileiro em relação à preservação ambiental, como a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) vinculada ao Ministério do Interior, com a função de traçar estratégias para conservação do meio ambiente e para o uso racional dos recursos naturais.

Nas décadas que se seguiram, o Brasil produziu um gigantesco aparato legislativo de proteção ambiental, com a criação de um Ministério para cuidar destas questões, que se estruturou em uma complexa rede de órgãos de proteção e fiscalização, cujo modelo foi, ao menos em parte, reproduzido no âmbito dos Estados. Entretanto, se o processo legislativo de incorporação das questões ambientais ao ordenamento jurídico se deu inicialmente motivado por pressões internacionais e mais tarde foi legitimado pelo surgimento de um movimento ambientalista nacional, sua implementação não se deu de maneira tão pacífica e foram muitas as distorções apresentadas.

A promulgação da Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) não fugiu a esta realidade. Se por um lado apresenta um moderno sistema de conservação de ambientes naturais, por outro sua implantação além de dificultosa, esbarra em diversas questões, como a falta de indenizações para que as pessoas deixem as áreas, por não possuírem título de propriedade das terras, e a inabilidade dos gestores ambientais em dialogar com as comunidades que tradicionalmente ocupam áreas transformadas em unidades de conservação ou o seu entorno.

Considerando-se, portanto, que a Lei 9.985/2000 tem como um de seus objetivos “promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico”, o presente trabalho pretende fazer uma reflexão sobre o potencial de degradação do turismo em unidades de conservação em oposição à ocupação por comunidades tradicionais. A pesquisa objetiva, ainda, investigar qual o impacto do turismo em unidades de conservação localizadas na zona costeira, mais especificamente em localidades ocupadas por comunidades pesqueiras tradicionais, e quais as estratégias possíveis para evitar-se o turismo predatório e conciliar-se esta prática com estratégias para o desenvolvimento territorial sustentável destas áreas.

O CENÁRIO DA PESQUISA

Para atingir os objetivos propostos escolhemos como cenário para a pesquisa a Praia de Naufragados, localizada no extremo sul da Ilha de Santa Catarina, a cerca de quarenta quilômetros do centro de Florianópolis. A localidade constitui-se num dos últimos redutos que conservava a tradicional forma de ocupação dos tempos das pequenas comunidades de pescadores.

Para chegar à Praia de Naufragados, saindo do centro de Florianópolis segue-se em direção ao sul, passando-se pelo Distrito do Ribeirão da Ilha, um dos primeiros redutos da colonização açoriana. Após belas paisagens e uma estrada que parece interminável, rumo a Caieira da Barra do Sul, chega-se à Praia de Gancheiros, local onde há um pequeno atracadouro de barcos que levam à Praia de Naufragados e onde se encontra o início da trilha terrestre.

A partir daí, podemos optar por uma trilha de aproximadamente três quilômetros, em um percurso com cerca de uma hora de duração, que termina no Costão Leste da praia ou, pode-se, ainda, utilizar o transporte marítimo local até a localidade denominada “Portinho”, onde se ingressa em outra trilha, que costeia o farol e leva até o Costão Oeste da praia. Neste local avista-se um canal com forte correnteza marítima, por onde em dias de “tempo bom” é possível seguir e desembarcar na praia.

O caminho até Naufragados tem sido bastante utilizado desde a inauguração do farol, em 1861. A partir desta época, famílias migraram para a região, um engenho foi construído e as primeiras roças foram iniciadas. Deste período restaram algumas ruínas que ainda podem ser observadas à margem da trilha, além de uma antiga casa açoriana, provavelmente construída mais tarde, no início do século XX.

Após cerca de vinte minutos de caminhada e uma descida íngreme, penetra-se em um corredor onde a mata atlântica forma quase um túnel. Logo em seguida inicia-se a segunda subida do caminho. O grau de dificuldade da caminhada é baixo e o caminho bem marcado. A ansiedade da chegada e do encontro com o desconhecido ajudam a desenhar o caminho que vai se revelando ao longo da trilha. Neste ponto, a Pedra do Descanso tem nome merecido, já que se encontra a cerca de 40 minutos de percurso. A partir daí, inicia-se a última descida íngreme em direção à praia.

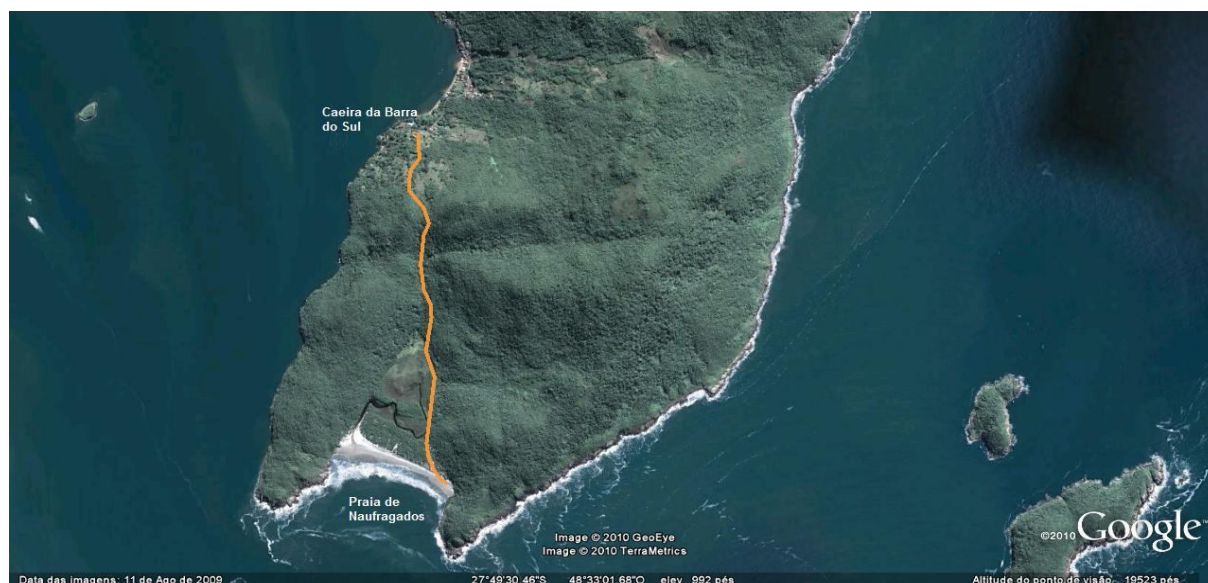


Figura 1: Imagem da Ponta de Naufragados, mostrando o percurso pela trilha terrestre da Caieira da Barra do Sul até a praia. Google Earth, imagem acessada em 20.08.2010.

Como parte das ações preservacionistas isoladas tomadas pelo governo brasileiro na década de setenta, em Santa Catarina criou-se, através do Decreto 1.260/1975 (foi retificado mais tarde, pelo Decreto 17.720/82), editado durante o governo de Antônio Carlos Konder Reis, o Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, idealizado pelos botânicos conservacionistas Raolino Reitz e Roberto Klein, que após percorrerem grande parte do Estado em suas pesquisas botânicas, encontraram na Serra do Tabuleiro condições únicas de biodiversidade.

A área do Parque possui variada vegetação, reunindo cinco das seis composições botânicas do Estado. Começa no litoral, com a paisagem da Restinga, sobe a serra, alcançando o planalto em meio à vegetação dos Pinhais, passando, nessa transição, pela Floresta Pluvial da Encosta

Atlântica, vegetação da Matinha Nebular e os Campos de Altitude da chapada da serra. (FATMA, 2003)⁸⁴⁰

O Parque Estadual da Serra do Tabuleiro é a maior área de conservação ambiental de Santa Catarina, com 87.405 hectares, e possui importância estratégica, pois além da biodiversidade, guarda também as nascentes de sete rios, incluindo os que abastecem a Grande Florianópolis. Originalmente o Parque transformou em área de proteção integral parte do território de nove municípios, nove ilhas e também a ponta sul da Ilha de Santa Catarina, onde se localiza a Praia de Naufragados.



Figura 2: Mapa de localização do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro⁸⁴¹

A Praia de Naufragados foi inserida nos limites do Parque em 1977, através da edição do Decreto Estadual 2.335/77, que desapropriou as terras que passaram a integrar os limites do

⁸⁴⁰ FUNDAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. *A natureza do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro*. Florianópolis: Fatma, 2003.

⁸⁴¹ AZEVEDO, Tatyana. Votação dos novos limites do Parque da Serra do Tabuleiro fica para 2009. ClickRBS. <http://www.clickrbs.com.br/diariocatarinense/jsp/default.jspuf=2&local=18§ion=Geral&newsID=a2339735.htm>

Parque. Somente em 1984 foi editado um Decreto objetivando a efetiva implantação do Parque, através do qual se criou condições legais para dar início às desapropriações e que previa, entre outras providências: a) a identificação das terras devolutas existentes na área do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro, b) a desapropriação amigável das propriedades particulares reconhecidas, c) a realização de avaliações dos imóveis a serem adquiridos, d) a possibilidade de compatibilizar a existência de propriedade particular no território do Parque com o zoneamento aprovado e quando possível, celebrar acordos com os mesmos proprietários, para assegurar a permanência na área, e) a reintegração de posse das terras cujos títulos não fossem reconhecidos e por fim, f) propor o reassentamento dos posseiros legítimos⁸⁴².



Figura 3: Vista da Praia de Naufragados a partir do costão oeste.

Desde 1975, quando o decreto foi editado, nenhum plano de manejo foi aprovado para o Parque e tampouco para a região da Praia de Naufragados, de forma que a ocupação desordenada e orgânica, devido ao desconhecimento da complexidade das relações daquele ecossistema, ocasionaram uma significativa degradação ambiental decorrente da poluição, remoção de restingas, ocupação de encostas e costões, exploração pesqueira extrativista, esgoto a céu aberto e despejado diretamente no rio estrutural da bacia hidrográfica, remoção

⁸⁴² Segundo o artigo 5º da Lei de Terras "Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas adquiridas por ocupação primária, ou havidas de primeiro ocupante, que se acharem cultivadas ou com princípio de culturas, e moradia habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes..."

de mata atlântica primária, secundária e terciária e ainda a destruição da vegetação ombrófila densa (REIS, 2003)⁸⁴³.

A ocupação da Praia de Naufragados teve seu início em 1753, após o naufrágio de duas embarcações de médio porte usadas pelos portugueses, bem em frente à praia. Seguindo determinações da Corte Portuguesa, cerca de duzentos e cinquenta colonos açorianos viajavam para o Rio Grande do Sul quando ocorreu o acidente, no local hoje chamado de Ponta dos Naufragados. Conta-se que apenas setenta e sete colonos sobreviveram, dos quais parte ficou na Ilha, tendo os demais seguido para Laguna e Rio Grande do Sul.

A comunidade de Naufragados constituiu-se basicamente a partir de uma colônia de pescadores, remanescentes desde a primeira ocupação pelos açorianos no século XVI e, ainda, por posseiros ocasionais desde os fins do século XIX, época em que a família Luz detinha a posse por concessão do Império e, posteriormente, no início do século XX pela posse da família Espírito Santo. A cultura local, além da pesca artesanal como principal atividade econômica, realizava também a monocultura de subsistência com o cultivo da mandioca, milho, feijão, hortaliças e banana. Mais recentemente, verifica-se uma ocupação orgânica, na qual tem sido realizadas tímidas tentativas de exploração do turismo (pequenos bares e restaurantes artesanais e transporte marítimo em pequenas embarcações).

Em relação às famílias que lá habitavam, ficaram esquecidas, mesmo após a edição do Decreto 24.598/1984, e nenhuma indenização foi proposta para que deixassem o local. Enquanto o Poder Público permanecia ausente, iniciou-se uma sucessiva expansão da ocupação territorial, com a negociação e transferência da posse de diversas áreas que originalmente pertenciam a nativos, fixando-se no local posseiros oriundos das mais diversas localidades. Além disso, com o aumento das famílias nativas seus descendentes passaram a ocupar outras glebas de terras na região. Muitos moradores de outras regiões da ilha também adquiriram a posse de terras na localidade, atraídos pelo baixo preço e a possibilidade de valorização futura dos imóveis, onde construíram barracos para passar os finais de semana, com o intuito de mais tarde conseguir legitimar a posse e usucapir tais áreas.

Mais de uma década após a edição do decreto que viabilizou a implantação do Parque, o Poder Público, através dos órgãos ambientais posicionou-se pela expulsão dos nativos e posseiros da Praia de Naufragados. Estavam traçadas as diretrizes que culminariam em um grave conflito ambiental, que teve como questão fundamental a oposição entre o Poder

⁸⁴³ REIS, Alfredo dos. *Mediação Transdisciplinar de conflitos ambientais em unidades de conservação - estudo de caso na Praia de Naufragados/Parque Estadual da Serra do Tabuleiro/SC*. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental. Florianópolis/SC: UFSC, 2003.

Público, contrário à apropriação e às interações ecológicas que vinham ocorrendo naquela localidade, e a comunidade ocupante da área.

No dia 30 de setembro de 1999, funcionários ligados aos órgãos de fiscalização ambiental, requisitados pelo Ministério Público Estadual, adentraram naquela unidade de conservação e sem qualquer tipo de notificação, intimação ou ordem judicial, sem respeitar os princípios constitucionais basilares do contraditório e da ampla defesa, sem qualquer justificativa que revestisse tal ato de legalidade, insensíveis às súplicas da comunidade, destruíram com motosserras vinte moradias e barracos para guarda de barcos. Pescadores nativos ao retornarem da lida e moradores ao retornarem aos seus lares nada encontraram além de escombros.



Figura 4: Demolição de ranchos na Praia de Naufragados

A partir deste episódio muitos deixaram a comunidade. Os que ficaram, em princípio sentiram-se náufragos, perdidos e à deriva diante da tempestade em que foram envolvidos. Passado o impacto inicial, reorganizaram-se na busca de um novo modo de habitar aquele território e passaram a lutar para permanecer na região. Os laços de união e organização comunitária foram fortalecidos e a Associação de Moradores (Amopran) ganhou novas atribuições e legitimação.

Diversas foram as tentativas de negociação feitas pelos moradores com os órgãos ambientais, mas no caso específico da praia de Naufragados, o Poder Público optou por não fazer concessões e tanto o Ministério Público Estadual, através da Promotoria Temática da Serra do Tabuleiro quanto a Fundação do Meio Ambiente (Fatma) trataram sistematicamente os representantes da comunidade, em sua maioria pessoas muitas simples e desconhecedoras da legislação ambiental, como criminosos, intimidando-os com a ameaça de prisão. O resultado foi descontentamento, insegurança e intranquilidade, falta de perspectiva de desenvolvimento e criminalização da população que insistiu em lá permanecer. Mas nada disso os fez desistir.

No local, onde hoje vivem trinta e uma famílias, oitenta e um imóveis foram demolidos desde 1999. Atualmente, os moradores sofrem com a falta de definições e são impedidos de plantar, construir, exercer o comércio e explorar o turismo, além de serem réus em diversos processos judiciais por crimes ambientais e ações civis públicas onde é requerida a demolição das moradias.

A diferença entre as demolições que vem acontecendo atualmente e aquelas realizadas em 1999 é que aquelas ocorreram de maneira ilegal e ilegítima, amparadas pelo Poder de Polícia dos órgãos ambientais, mas sem respeitar princípios constitucionais fundamentais, como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa. As demolições que ocorreram na década que se seguiu e as que continuam ocorrendo agora se encontram sob a égide da legalidade, pois somente são levadas a efeito após decisão judicial. Importante destacar, ainda que o Ministério Público ingressou em juízo também contra os órgão ambientais, tendo com estes firmado Termo de Ajustamento de Condutas para efetuem as demolições e limpem os escombros da área. Mas, embora agora possam ser consideradas legais, as demolições das casas e ranchos da praia de Naufragados continuam sendo tão ilegítimas quanto àquelas que deram início ao conflito ambiental.

Diante da polêmica gerada em relação à ocupação humana na área e entorno do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro e, especialmente, diante das pressões dos setores turístico e imobiliário, foi sancionada, em março de 2009, a Lei Estadual 14.661/09, que redefiniu os limites do Parque, criando o Mosaico de Unidades de Conservação da Serra do Tabuleiro e Terras do Maciambú. Neste redimensionamento do Parque, a Praia de Naufragados passou a fazer parte da Área de Preservação Ambiental do Entorno Costeiro, alterando-se completamente o seu regime jurídico.

Com a edição do Decreto de criação do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro tornou-se uma unidade de conservação, sob o regime de proteção integral, no qual são permitidas apenas o

uso indireto dos seus atributos naturais, com a recente alteração legislativa, passou a ser uma unidade de uso sustentável.



Figura 5: Configuração das áreas de proteção ambiental (APAs) após o redimensionamento do Parque – (1) APA da Vargem do Braço, (2) APA do Entorno Costeiro e (3) APA da Vargem do Cedro⁸⁴⁴

Nos termos da Lei 9.985/2000, é permitido nesta espécie de unidade de conservação a “exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável”. Assim, o seu objetivo básico consiste na compatibilização da conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

3. TURISMO E APROPRIAÇÃO DA NATUREZA NA PRAIA DE NAUFRAGADOS: as práticas existentes antes e depois do conflito ambiental

⁸⁴⁴ AZEVEDO, Tatyana. Votação dos novos limites do Parque da Serra do Tabuleiro fica para 2009. ClickRBS. <http://www.clickrbs.com.br/diariocatarinense/jsp/default.jspuf=2&local=18§ion=Geral&newsID=a2339735.htm>

Um início de ecoturismo fortalecia-se na Praia de Naufragados antes do episódio da derrubada dos ranchos e moradias. Cinco bares e restaurantes rústicos mantinham-se na praia e uma pousada, também rústica, já havia sido construída. A prática do *camping* era muito comum e encontrava-se facilmente dezenas de campistas no quintal das casas dos moradores. A procura pelo surf também era frequente, devido às boas ondas, especialmente no costão oeste. Muitas pessoas ainda procuravam a praia para a prática da pesca.

Entretanto, o senso comum e a imagem que se tinha da localidade é de que era terra de ninguém, terra sem lei, onde se escondiam criminosos e onde uma “galera” reunia-se para acampar, consumir drogas e bebidas alcoólicas em excesso. Tudo isso, tolerado pelos moradores, que obtinham uma boa renda extra com a sua presença, pois alugavam o espaço de suas casas para serem colocadas barracas.

Até pode ser que haja alguma verdade nesta percepção de alguns sobre a Praia de Naufragados, mas pode-se afirmar sem receios que esta ocupação por usuários sazonais que tinham o hábito de pernoitar aos finais de semana era extremamente predatória. Os campistas levavam seus mantimentos e na grande maioria das vezes não tinham o hábito de levar consigo o lixo produzido. Era comum acender fogueiras e para tal extraia-se madeira da mata nativa. Grande parte dos dejetos era lançado diretamente no rio que forma a bacia estrutural. Não havia nenhum compromisso com a preservação da praia, apenas o desejo de usufruir da região forma mais prazerosa possível. Nesta época, diversos mutirões de limpeza da praia foram organizados pela associação de moradores, com grandes quantidades de lixo retiradas. Existiam basicamente três tipos de usuários que se apropriavam do território no cenário pesquisado, conforme Reis (2003, p. 184):

Usuários Sazonais Relâmpago, que se constituem em população flutuante, não se integram à comunidade local e se apropriam do espaço em intervalos temporais de no máximo alguns dias (mais freqüentemente finais de semana); seu aparecimento ocorre em maior quantidade no verão.

Usuários Sazonais Frequentes, possuem vida integrada a comunidade local em determinados níveis de atividade social e cultural e tentam manter uma ocupação territorial de posse, constituíam-se principalmente em ocupantes de lotes, com ou sem benfeitorias, que reivindicavam a propriedade das terras. A maior parte destes usuários desapareceu, pois foram os primeiros a sofrer as ações do Poder Público; Utilizavam o território com a finalidade de lazer ou como ponto estratégico de trabalho;

Usuários comunitários são os que ocupam aquele sitio de maneira permanente, com o intuito de moradia, membros atuantes da comunidade local, de maneira geral não possuem título de propriedade, embora possuam posse vintenária.

Cada um destes três tipos de usuários provoca uma espécie de degradação ambiental particularizada, dependendo do tipo da utilização que faz daquele ecossistema. O primeiro grupo de estudo, denominado *Usuários Sazonais Relâmpagos* produz um tipo particularizado de degradação ambiental muito comum àqueles que, desrespeitando as diferenças culturais comunitárias, egoisticamente se apropriam e usufruem de espaços “ditos turísticos” com a finalidade única de seu lazer, sem se preocupar com a maneira como interagem com estas comunidades locais.

Muito embora compareçam aquele sítio na procura de ecossistemas ditos virgens e selvagens, com o intuito de praticar ecoturismo, ao se encontrarem dentro daqueles domínios, esquecem as razões que os levaram a procurar tal espaço e passam a produzir os mais insensatos tipos de agressão e degradação da natureza. Sem um mínimo de consciência ambiental e conhecimento das leis naturais devido a inexistência de um processo pedagógico de educação ambiental, se apropriam daquele ambiente e ao adentrar a mata, retiraram cobertura vegetal do solo e simplesmente ateiam fogo para como dizem “fazer uma fogueirinha”, ao retornar de barco ou pela trilha terrestre deixam todo o tipo de resíduo sólido ou líquido em qualquer parte daquele ecossistemas como latas, papéis, restos de alimentos e todo tipo de lixo. A cada final de semana se renova a frequência destes Usuários Sazonais Relâmpagos e a cada final de tarde de domingo, independente da estação do ano, os resíduos e marcas da degradação deste grupo ficam visíveis nas areias e nas matas daquele ecossistema. Muito embora seja bastante visível a degradação ambiental provocada por este grupo de usuários, salvo exceções isoladas de tentativas de queimadas e aberturas de trilhas na mata atlântica, os mesmos não provocam danos de grandes proporções, medianamente assimilados pela curva de Resiliência e Homeostase daquele ecossistema. Neste caso o impacto ambiental é muito mais visual do que efetivo.

O segundo grupo de estudo, denominado Usuários Sazonais Frequentes produz um outro tipo particularizado de degradação ambiental, mais efetivamente agressivo, pois, além de produzir em menor grau o mesmo tipo de degradação ambiental do grupo anteriormente citado, este grupo se apropria da terra em lotes ou glebas e passa a assumir a atitude de possessor. Muitos integrantes deste grupo se caracterizam pelas atitudes agressivas de espoliação da natureza, como por exemplo retirada de vegetação ombrófila da mata atlântica para a confecção de cercas e divisas da pseudo-propriedade e, ainda, a utilização dos recursos naturais em benefício próprio, sem considerar a finitude destes mesmos recursos.

A utilização indiscriminada dos recursos naturais por parte destes usuários fundamentou a instalação de oficinas pedagógicas de educação ambiental, ministradas pela própria Associação de Moradores, diante da constatação que a maioria usava mal porque não sabia usar.

Este grupo degrada em um nível muito maior do que o grupo anterior. Como exemplo poderíamos colocar a existência de barracos sem o necessário tratamento de despejo de dejetos. Como consequência direta desta atitude, tem-se a contaminação do lençol freático daquele ecossistema.

O terceiro grupo estudado, denominado de Usuários Comunitários, constituem-se nos usuários mais legítimos daquele ecossistema. Trata-se de pessoas que estão organizadas em uma comunidade e que possuem uma relação perene e não transitória com a terra. Apresentam laços ontológicos com o território, pois esta é a terra de seus antepassados: é ali que nasceram, vivem e pretendem continuar vivendo.

Estão organizados em uma associação de moradores que os representa, a Amopran (Associação de Moradores da Praia de Naufragados), uma capela atuante que está organizando um Conselho Administrativo e Econômico Paroquial (CAEP) com vistas à filiação junto a Arquidiocese de Florianópolis e representação legal junto ao Comitê da Agenda 21 de Florianópolis.

A degradação ambiental realizada por estes usuários é a menos intensa e a menos agressiva de todos os três grupos de usuários. Existem casos isolados de muros de contenção de arrimo que foram construídos usando como material de construção os brumidouros rupestres daquele sítio arqueológico, remoção de vegetação ombrófila da mata atlântica, retirada da restinga da praia, pesca predatória extrativista de cardumes de peixes sazonais como por exemplo a tainha e a anchova, o descuido com as nascentes e contaminação daquela bacia hidrográfica, retirada de moluscos e frutos do mar de maneira indiscriminada, e muitos e muitos outros exemplos de degradação ambiental poderiam ser apresentados.

Contudo, é de extrema relevância salientar que este grupo se diferencia dos demais usuários por uma condicionante que os outros não possuem: a vontade de agir corretamente com relação as leis naturais muito embora desconhecessem qualquer processo pedagógico de educação ambiental, bem como a ideia de sustentabilidade. Degradam basicamente por desconhecimento e por necessidade, haja vista as condições precárias em que vivem. A degradação que eventualmente provocaram estão mais próximas de serem considerados atos alienados e ingênuos do que práticas imbuídas de má-fé.