



BRAZILIAN JOURNAL OF LATIN AMERICAN STUDIES

VOL. 35, SÃO PAULO, BRAZIL
JULY - DECEMBER 2019



USP

Carta às leitoras e aos leitores

A *Brazilian Journal of Latin American Studies (BJLAS)* apresenta o número 35 da revista científica do *Programa de Pós-graduação Integração da América Latina* da Universidade de São Paulo, especializada na divulgação de análises, pesquisas e interpretações sobre a região em diversos campos das ciências sociais e humanidades. Como nas versões anteriores, a *BJLAS* prioriza nesta edição trabalhos comparativos ou que tratem de temáticas supranacionais com relevância regional.

Começaremos a edição 35 da *BJLAS*, com um aporte excepcional sobre a mais antiga das civilizações mesoamericanas, os olmecas, “cultura madre” dos povos originários do México, Guatemala, Belize, El Salvador y das regiões ocidentais de Honduras, Nicarágua e Costa Rica. O trabalho realizado pelo pesquisador do *Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades* da *Universidad Autónoma de México*, Octavio Quezada García, é uma interpretação inovadora das imagens divinas e da iconografia dos povos olmecas, lançando luzes sobre um enigma aparentemente discrepante entre as civilizações estudadas: as imagens que simbolizam os povos olmecas reproduzem identidades humanas *felinizadas* na forma do jaguar, mas as figuras encontradas nos cultos dos povos descendentes dessa civilização mesoamericana teriam a forma da serpente. O trabalho de Quezada, “*UNIDAD CULTURAL DE MESOAMÉRICA: EL PROBLEMA ICONOGRÁFICO JAGUALES O SERPIENTES EN LA CULTURA OLMECA FUNDACIONAL*”, contesta a aparente divergência e traz ainda uma série de fotografias e figuras que exemplificam e enriquecem seu trabalho de interpretação.

O segundo artigo nesta edição, “*HISTORIOGRAFIA, ZAPATISMO E MOVIMENTOS SOCIAIS: MAPEANDO A ARTE E COMPREENDENDO A PROBLEMÁTICA*”, é uma sistematização da produção e pesquisa da academia brasileira sobre o neozapatismo, movimento indígena insurgente que em 1994 se levantou em armas contra o Estado mexicano e contra seu projeto neoliberal. A proposta do trabalho é mapear o modo como no Brasil vem sendo interpretado este movimento, identificando as problemáticas centrais que são apontadas nas pesquisas e análises da academia. O trabalho é realizado pelo historiador Rodrigo de Moraes Guerra, da Universidade Federal de Rio Grande do Norte, e tem o mérito de se debruçar, principalmente, nas pesquisas de pós-graduação realizadas desde a origem do movimento na década de 1990.

Da região mesoamericana, mas com um debate teórico sobre direitos humanos e diversidade, a “*EDUCACIÓN INCLUSIVA EN LATINOAMÉRICA: NUEVAS PREGUNTAS A VIEJOS PROBLEMAS*” é uma análise teórica e conceitual dos modelos de educação para a diversidade ora existente. Critica-se que tais modelos vêm privilegiando antes a administração da diversidade social, e sua adequação às diretrizes de organismos internacionais, que a

¹ Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo e Pós-doutora no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. É Professora adjunta da Universidade de São Paulo no Curso de Gestão de Políticas Públicas e no Programas de Pós-graduação Integração da América Latina.

inclusão dos sujeitos da diversidade -indígenas e população descapacitada entre outros – no debate sobre as ações que os atingem. Como resultado, observa-se que as políticas educativas inclusivas se caracterizam pela *ausência* do sujeito da narrativa dessas políticas. O artigo, assinado pelos pesquisadores da Universidad Pedagógica Nacional, do México, Juan Bello Dominguez e Mariana del Rocío Aguilar Bobadilla, traz destacadas fontes teóricas sobre o problema que é tão atual quanto antigo na América Latina.

O próximo artigo recupera uma matéria cara da pedagogia, qual seja a educação popular, mediante a análise de uma experiência de alfabetização de adultos baseada nos postulados pedagógicos e políticos de Paulo Freire. Restaura-se o debate sobre uma das mais relevantes contribuições do pensamento crítico latino-americano à humanidade: a pedagogia da libertação. A experiência retratada vem da Argentina da década de 1970, do período imediatamente anterior ao golpe militar de 1976. Alude-se ao processo de implementação de uma campanha de alfabetização de adultos – a CREAM – que irá se transformar progressivamente em base da resistência popular à ditadura e, posteriormente, às reformas estruturais de ordem neoliberal implementadas em seguida. Assim, ao resgatar **“PAULO FREIRE EN ARGENTINA Y SUS LEGADOS EN LA EDUCACIÓN POPULAR”**, a pesquisadora Inés Fernández Mouján, da Universidad de Mar del Plata, coloca no devido lugar a polêmica sobre o papel da educação como prática libertadora contra as diversas formas de opressão e de revisionismo histórico.

A preocupação com a educação inclusiva fundamenta os três artigos que colocamos a seguir, o primeiro escrito sob a perspectiva do acesso à educação superior, o segundo sobre as políticas afirmativas regulatórias e, finalmente, o terceiro concebido a partir de uma crítica aos indicadores de evasão escolar.

Em **“APUNTES SOBRE LAS ENUNCIACIONES QUE CONFIGURAN EL PROBLEMA PÚBLICO ‘REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN EL ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR’ EN AMÉRICA LATINA”**, de Luz Maritza Acero Forero, propõe-se evidenciar as narrativas sobre o acesso à Educação Superior que se constroem em foros internacionais com relação à educação na América Latina. Ao longo da análise, a cientista política da Universidade Federal de São Carlos demonstra a tensão persistente, no âmbito da Educação Superior, entre a concepção de educação como direito ou como mercadoria. Tal tensão define em última instância a atuação do poder público que nem sempre se movimenta para garantir o acesso à Educação Superior a partir do pressuposto fundamental do direito universal.

O artigo seguinte parte também do princípio do direito à educação para crianças e adolescentes que por questões de saúde demandam o acesso à educação dentro de ambientes hospitalares. O artigo intitulado **“POLÍTICAS AFIRMATIVAS REGULATÓRIAS PARA A EDUCAÇÃO HOSPITALAR: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE BRASIL E ARGENTINA”**, de Andrea Cristiane Maraschin Bruscatto, aponta os avanços nesses dois países do cone sul da América Latina, em matéria de legislação protetiva, de garantias ao desenvolvimento integral de crianças e adolescentes e de definição de competências e obrigações do Estado. O estudo da pesquisadora da Universidade Federal de São Paulo conclui, entretanto, que há importantes limitações que ocorrem no processo de implementação

das políticas de acesso à educação dessa população por motivos relacionados à falta de regulamentação, de capacidade técnica ou profissional ou de oferta.

O último estudo desta série nasce da preocupação com a democratização do ensino e a trajetória educativa de estudantes de ensino médio. A proposta da autora, Denise Bianca Maduro Silva, é apresentar os dados da análise de informações estatísticas e de entrevistas sobre evasão escolar na Argentina, trabalho de pesquisa realizado na Universidade Federal de Minas Gerais. O artigo intitulado ***“O CONTEXTO DE INFORMAÇÕES SOBRE A EVASÃO ESCOLAR NO ENSINO MÉDIO TÉCNICO NA ARGENTINA”*** busca identificar os principais obstáculos do processo de avaliação da evasão escolar, tais como a qualidade dos dados produzidos ou as diferenças de investimento entre as escolas privadas e públicas na geração dos dados. Ilustrações com tabelas e gráficos enriquecem o estudo e permitem ao leitor concluir com a autora as dificuldades de produzir dados e gerar cálculos precisos sobre a evasão escolar, indicadores capazes de permitir aos poderes públicos uma intervenção efetiva sobre o problema.

Saímos das problemáticas da educação para abordar um assunto de grande relevância regional, a migração intrarregional. O estudo que aqui apresentamos trata das políticas migratórias das últimas décadas num estudo realizado por Maria Isabel Santos Lima, pesquisadora de Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). No artigo ***“AS MIGRAÇÕES E SUAS PERSPECTIVAS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DA ARGENTINA E DO BRASIL NO PERÍODO PÓS-DITADURA”***, Santos Lima descreve as normativas criadas em ambos países no período pós-ditaduras e analisa as mudanças nas diretrizes que orientam a implementação de políticas migratórias preocupadas inicialmente com a segurança nacional. Progressivamente, essas políticas irão se inspirar nos pressupostos dos direitos humanos acompanhando as mudanças no cenário internacional, principalmente o processo de integração regional com desenvolvimento de direitos.

O último artigo que apresentamos na ***BJLAS*** é uma análise fundamental da trajetória das políticas de segurança internacional dos Estados Unidos em relação à América Latina. Numa revisão histórica sucinta, que tem como marco a Segunda Guerra Mundial, o artigo destaca a noção central da *Segurança Hemisférica* como política externa do país do norte. Tal política, concretiza-se com a estruturação do sistema interamericano, a indução às políticas de contenção do suposto avanço comunista, bem como, mais recentemente, pela guerra ao terrorismo. As mudanças da política externa norte-americana são assim sintetizadas sob o título ***“DO MULTI AO BILATERALISMO: HISTÓRIA E CONJUNTURA DAS POLÍTICAS EXTERNA E DE SEGURANÇA DOS ESTADOS UNIDOS PARA A AMÉRICA LATINA”***, mobilizando conceitos como Segurança Coletiva, Cooperativa e Multidimensional. O trabalho resulta da pesquisa dos alunos de doutorado, Laura Meneghim Donadelli e Matheus de Oliveira Pereira, do Programa de Pós-Graduação “San Tiago Dantas”.

Finalizamos a edição 35 do *Brazilian Journal of Latin American Studies* com duas Resenhas.

A primeira é uma síntese crítica e um resgate justo do pensamento de José Briceño Ruiz e da obra *Las teorías de la Integración regional: más allá del eurocentrismo*. A resenha que destaca as interpretações descolonizadas e descolonizadoras de Briceño Ruiz sobre as relações internacionais entre Estados latino-americanos é obra de Armstrong Pereira da Silva, pesquisador da Universidade da Integração Latino-americana, sob o título **“AS TEORIAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: MAIS ALÉM DO EUROCENTRISMO”**.

Já a segunda resenha, intitulada **“OS PERCURSOS DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA: UMA PERCEPÇÃO ATRAVÉS DE ‘AMÉRICA LATINA EM SEU LABIRINTO: DEMOCRACIA E AUTORITARISMO NO SÉCULO XXI’ DE PEREIRA DA SILVA”** apresenta o livro de Fabrício Pereira da Silva *América Latina em seu labirinto: Democracia e autoritarismo no século XXI*, em que se destacam as recentes tentativas na região por estruturar Estados democráticos do ponto de vista político, social e cultural. Cada capítulo se desenvolve para, progressivamente, confluir na experiência de desmanche dessas apostas sob o assédio do clássico e sempre novo *golpismo* das elites cívico militares locais.

Boa leitura!

Versión en español

Carta a las lectoras y a los lectores

La ***Brazilian Journal of Latin American Studies (BJLAS)*** presenta la 35a edición de la revista científica del *Programa de Posgrado de Integración de América Latina* en la Universidad de São Paulo, especializada en la difusión de análisis, investigaciones e interpretaciones sobre la región en diversos campos de las ciencias sociales y humanidades. Como en versiones anteriores, a ***BJLAS*** prioriza trabajos comparativos en esta edición o que tratan temas supranacionales con relevancia regional.

Comenzaremos la 35a edición de ***BJLAS***, con una contribución excepcional sobre la más antigua de las civilizaciones mesoamericanas, los olmecas, "cultura madre" de los pueblos originarios de México, Guatemala, Belice, El Salvador y de las regiones occidentales de Honduras, Nicaragua y Costa Rica. El trabajo realizado por el estudioso del *Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la Universidad Autónoma de México*, Octavio Quezada García, es una interpretación innovadora de las imágenes divinas y la iconografía de los pueblos olmecas, que arroja luz sobre un rompecabezas aparentemente dispares entre las civilizaciones estudiadas: las imágenes que simbolizan a los pueblos olmecas reproducen las identidades humanas felinizadas en la forma del jaguar, pero las figuras encontradas en los cultos de los descendientes de esa civilización mesoamericana tendrían la forma de la serpiente. El trabajo de Quezada, ***UNIDAD CULTURAL DE MESOAMÉRICA: EL PROBLEMA ICONOGRÁFICO JAGUALES O SERPIENTES EN LA CULTURA OLMECA FUNDACIONAL***, discute la aparente divergencia y también trae una serie de fotografías y figuras que ejemplifican y enriquecen su trabajo de interpretación.

El segundo artículo de este número, ***HISTORIOGRAFIA, ZAPATISMO E MOVIMENTOS SOCIAIS: MAPEANDO A ARTE E COMPREENDENDO A PROBLEMÁTICA***, es una sistematización de la producción y la investigación de la academia brasileña sobre el neozapatismo, un movimiento indígena insurgente que en 1994 se levantó en armas contra el Estado mexicano y contra su proyecto neoliberal. El propósito del trabajo es mapear la forma en que este movimiento ha sido interpretado en Brasil, identificando los problemas centrales que se destacan en las investigaciones y en el análisis académico. El trabajo es realizado por el historiador Rodrigo de Moraes Guerra, de la *Universidade Federal de Rio Grande do Norte*, y tiene el mérito de centrarse principalmente en las investigaciones realizadas en el posgrado desde los orígenes del movimiento en la década de 1990.

De la región mesoamericana, pero con un debate teórico sobre derechos humanos y diversidad, ***EDUCACIÓN INCLUSIVA EN LATINOAMÉRICA: NUEVAS PREGUNTAS A VIEJOS PROBLEMAS*** es un análisis teórico y conceptual de los modelos de educación para la diversidad que hoy existen. Se critica que tales modelos han estado privilegiando la administración de la diversidad social y adaptándola a los lineamientos de las organizaciones internacionales, en lugar de la inclusión de sujetos de la diversidad - los pueblos indígenas y la población discapacitada, entre otros - en el debate sobre las acciones que los afectan. Como resultado, se observa que las políticas educativas inclusivas se caracterizan por la ausencia del

sujeto en la narrativa de estas políticas. El artículo, firmado por investigadores de la *Universidad Pedagógica Nacional* de México, Juan Bello Domínguez y Mariana del Rocío Aguilar Bobadilla, trae fuentes teóricas sobresalientes sobre el problema que es tan actual como antiguo en América Latina.

El siguiente artículo recupera un tema muy apreciado de la pedagogía, a saber, la educación popular, analizando una experiencia de alfabetización de adultos basada en los postulados pedagógicos y políticos de Paulo Freire. Se restablece el debate sobre una de las contribuciones más relevantes del pensamiento crítico latinoamericano a la humanidad: la pedagogía de la liberación. La experiencia retratada proviene de Argentina en la década de 1970, del período inmediatamente anterior al golpe militar de 1976. Alude al proceso de implementación de una campaña de alfabetización de adultos, CREAM, que se convertirá progresivamente en la base de la resistencia popular a dictadura y, más tarde, a las reformas estructurales de orden neoliberal luego implementadas. Así, al rescatar a **“PAULO FREIRE EN ARGENTINA Y SUS LEGADOS EN LA EDUCACIÓN POPULAR”**, la investigadora Inés Fernández Mouján, de la *Universidad de Mar del Plata*, plantea la justa controversia sobre el papel de la educación como práctica liberadora contra las diversas formas de opresión y del revisionismo histórico.

La preocupación por la educación inclusiva es la base de los tres artículos que presentamos a continuación, el primero escrito desde la perspectiva del acceso a la educación superior, el segundo sobre políticas regulatorias afirmativas y, finalmente, el tercero concebido a partir de una crítica de los indicadores de evasión escolar.

En **“APUNTES SOBRE LAS ENUNCIACIONES QUE CONFIGURAN EL PROBLEMA PÚBLICO ‘REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN EL ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR’ EN AMÉRICA LATINA”**, por Luz Maritza Acero Forero, se resaltan las narrativas sobre el acceso a la Educación Superior que se construyen en foros internacionales que tratan de la educación en América Latina. En el transcurso del análisis, la politóloga de la *Universidade Federal de São Carlos* demuestra la tensión persistente, en el ámbito de la Educación Superior, entre el concepto de educación como derecho o como mercancía. Dicha tensión define en última instancia el papel del poder público, que no siempre se mueve para garantizar el acceso a la educación superior sobre la base del supuesto fundamental del derecho universal.

El siguiente artículo también parte del principio del derecho a la educación para niños y adolescentes que, por razones de salud, exigen acceso a la educación en entornos hospitalarios. El artículo titulado **“POLÍTICAS AFIRMATIVAS REGULATÓRIAS PARA A EDUCAÇÃO HOSPITALAR: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE BRASIL E ARGENTINA”**, por Andrea Cristiane Maraschin Bruscatto, señala los avances en estos dos países del cono sur latinoamericano, en términos de legislación protectora, garantías para el desarrollo integral de niños y adolescentes y en la definición de competencias estatales. El estudio realizado por la investigadora de la *Universidade Federal de São Paulo* concluye que existen limitaciones importantes que se producen en el proceso de implementación de

políticas de acceso a la educación para esta población por razones relacionadas con la falta de regulación, o con la capacidad técnica o profesional, y con la oferta.

El último estudio de esta serie surge de la preocupación por la democratización de la enseñanza y la trayectoria educativa de los estudiantes de nivel medio. La propuesta de la autora, Denise Bianca Maduro Silva, es presentar los datos del análisis de información estadística y de entrevistas sobre el abandono escolar en Argentina, trabajo de investigación que fue realizado en la *Universidade Federal de Minas Gerais*. El artículo titulado **“O CONTEXTO DE INFORMAÇÕES SOBRE A EVASÃO ESCOLAR NO ENSINO MÉDIO TÉCNICO NA ARGENTINA”** busca identificar los principales obstáculos en el proceso de identificación de la evasión escolar, como la calidad de los datos producidos o diferencias de gastos entre las escuelas públicas y privadas cuando se producen los datos. Algunas ilustraciones con tablas y gráficos enriquecen el estudio y permiten al lector concluir con la autora las dificultades de producir datos y generar cálculos precisos sobre el abandono escolar, indicadores capaces de permitir que las autoridades públicas intervengan eficazmente en el problema.

Dejamos los temas de educación para abordar un asunto de gran relevancia, la migración intrarregional. El estudio presentado aquí aborda las políticas de migración de las últimas décadas en un trabajo realizado por Maria Isabel Santos Lima, investigadora de *Ciência Política* de la *Universidade Federal do Estado de Rio de Janeiro* (UNIRIO). En el artículo **“AS MIGRAÇÕES E SUAS PERSPECTIVAS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DA ARGENTINA E DO BRASIL NO PERÍODO PÓS-DITADURA”**, Santos Lima describe las regulaciones creadas en ambos países en el período posterior a la dictadura, y analiza los cambios en las normas que guían la implementación de políticas migratorias inicialmente vinculadas a la *Seguridad Hemisférica*. Progresivamente, tales políticas se inspirarán en los supuestos de los derechos humanos que siguen a las transformaciones en el escenario internacional, principalmente al proceso de integración regional vinculado al desarrollo de los derechos.

El último artículo que presentamos en **BJLAS** es un análisis fundamental de la trayectoria de las políticas de seguridad internacional de los Estados Unidos en relación con América Latina. En un breve relato histórico, que tiene como marco histórico a la Segunda Guerra Mundial, el artículo destaca la noción central de Seguridad Hemisférica como la política exterior del país del norte. Tal política toma forma con la estructuración del sistema interamericano, la inducción de políticas para contener el supuesto avance comunista, así como, más recientemente, la guerra contra el terrorismo. Los cambios en la política exterior de los Estados Unidos se resumen bajo el título **“DO MULTI AO BILATERALISMO: HISTÓRIA E CONJUNTURA DAS POLÍTICAS EXTERNA E DE SEGURANÇA DOS ESTADOS UNIDOS PARA A AMÉRICA LATINA”**, movilizando conceptos tales como Seguridad Colectiva, Cooperativa y Multidimensional. El trabajo resulta de la investigación de estudiantes de estudiantes del doctorado, Laura Meneghim Donadelli y Matheus de Oliveira Pereira, del Programa de Posgrado "San Tiago Dantas".

Terminamos la edición 35 de la *Brazilian Journal of Latin American Studies* con dos reseñas.

La primera es una síntesis crítica y una recapitulación justa del pensamiento de José Briceño Ruiz y del trabajo *Las teorías de la Integración regional: más allá del eurocentrismo*. La revisión que destaca las interpretaciones descolonizadas y descolonizadoras sobre las relaciones internacionales entre los Estados latinoamericanos, por Briceño Ruiz, es el trabajo de Armstrong Pereira da Silva, investigador de la *Universidade da Integração Latino-americana*, bajo el título “**AS TEORIAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: MAIS ALÉM DO EUROCENTRISMO**”.

La segunda revisión, titulada “**LA TRAYECTORIA DE LA DEMOCRACIA EN LATINOAMÉRICA: UNA PERCEPCIÓN A TRAVÉS DE ‘AMÉRICA LATINA EM SEU LABIRINTO: DEMOCRACIA E AUTORITARISMO NO SÉCULO XXI’ DE PEREIRA DA SILVA**” presenta el libro de Fabrício Pereira da Silva *América Latina em seu labirinto: Democracia e autoritarismo no século XXI*, en el que se destacan los recientes intentos en la región de estructurar estados democráticos desde el punto de vista político, social y cultural. Cada capítulo está desarrollado para converger progresivamente en la experiencia de desmantelamiento de estas apuestas, bajo el asedio del clásico y siempre *nuevo golpe* por parte de las élites civiles militares locales.

¡Buena lectura!

English version

Letter to the readers

The ***Brazilian Journal of Latin American Studies (BJLAS)*** presents its issue 35. **BJLAS** is a scientific journal of the ***Latin America's Integration Inter-Units Graduate Program*** of the University of São Paulo. The journal publishes analysis and researches about the region through different fields in social sciences and humanities.

We open **BJLAS'** issue 35 with an exceptional analysis on one of the ancientest mesoamerican civilization, the Olmecs, "mother culture" of the indigenous people in México, Guatemala, Belize, El Salvador and the western regions of Honduras, Nicaragua, and Costa Rica. The paper written by Octavio Quezada García, researcher at the *Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades* of the *National Autonomous University of Mexico* is an innovative interpretation of the divine images and the iconography of the Olmec people, shedding light on a seemingly disparate enigma among the studied civilizations: the images that symbolize the Olmec people reproduce feline human identities in the form of the jaguar, but the figures found in the cults of the descendants of that Mesoamerican civilization had the shape of the serpent. Quezada's article, "***CULTURAL UNITY OF MESOAMERICA: THE ICONOGRAPHIC PROBLEM JAGUARS OR SNAKES INTO THE OLMEC FOUNDATIONAL CULTURE***", contest the apparent divergence and presents photographs and figures series that both exemplify and enhance the author's interpretation work.

The second article of this issue, "***HISTORIOGRAPHY, ZAPATISM AND SOCIAL MOVEMENTS: MAPPING ART AND UNDERSTANDING THE PROBLEMATIC***", systemizes Brazilian research on neozapatism - insurgent indigenous movement which in 1994 rose in arms against the Mexican state and its neoliberal project. This proposal aims to map how this movement has been interpreted in Brazil by identifying central problems defined in academic researches. This article is written by the historian Rodrigo Moraes Guerra, from *Rio Grande do Norte Federal University*, and its merit relays on graduate researches conducted about the movement since its origin in the 1990s.

The next article is also about the Mesoamerican region, but with a theoretical debate on human rights and diversity. "***INCLUSIVE EDUCATION IN LATIN AMERICA: NEW QUESTIONS TO OLD PROBLEMS***" is a theoretical and conceptual analysis of the current models of education. It criticizes that such models privileges social diversity administration and their adequacy to the guidelines of international organizations instead of including individuals subject to the diversity - indigenous and disabled populations, among others - in the debates about actions that affect them. As a result, it is possible to observe that inclusive educational policies are characterized by the subject's absence from the narrative of these policies. The article, written by researchers from the *National Pedagogical University of Mexico*, Juan Bello Dominguez and Mariana do Rocio Aguilar Bobadilla, brings outstanding theoretical sources on the problem that is both current and old in Latin America.

The next article tackles an important subject within the pedagogy field, popular education, by analyzing an adult literacy experience based on Paulo Freire's pedagogical and political postulates. It focus on the debate on one of the most relevant contributions of Latin American critical thinking to humanity: the liberatory pedagogy. The experience portrayed comes from Argentina in the 1970s, from the period immediately prior to the 1976 military coup. It alludes to the process of implementing an adult literacy campaign - CREAM - which progressively become the basis of popular resistance to dictatorship and, later, to the structural reforms implemented afterwards by the neoliberal order. Thus tackling **“PAULO FREIRE IN ARGENTINA AND HIS LEGACIES IN POPULAR EDUCATION”**, the researcher Inés Fernández Mouján, from the *Mar del Plata University*, brings to the surface the controversy about the role of education as a liberating practice against the various forms of oppression and of historical revisionism.

The next three articles somehow approach inclusive education. The first one is about superior education, the second one about the regulatory affirmative policies, and finally the last one is about school evasion indicators.

The article **“NOTES ON THE ENUNCIATIONS THAT MAKE UP THE PUBLIC PROBLEM OF REDUCING INEQUALITY IN ACCESS TO HIGHER EDUCATION IN LATIN AMERICA”** written by Luz Maritza Acero Forero is about the narratives about access to higher education that are proposed in international forums regarding education in Latin America. Throughout the analysis, the political scientist from the *Federal University of São Carlos* demonstrates the persistent tension, in the scope of higher education, between the concept of education as a right or as a commodity. Such tension ultimately defines the role of the public power, which does not always operates to guarantee access to higher education based on the fundamental assumption of this as an universal right.

The next article also treats education as right to children and adolescents who due to health condition need to access education in a hospital environment. **“AFFIRMATIVE REGULATORY POLICIES FOR THE HOSPITAL EDUCATION: A COMPARATIVE STUDY BETWEEN BRAZIL AND ARGENTINA”** by Andrea Cristiane Maraschin Bruscatto points out the advances in these two countries in the southern cone of Latin America, in terms of protective legislation, guarantees for the integral development of children and adolescents, and the definition of State competences and obligations. The study by the researcher at the *Federal University of São Paulo* concludes, however, that there are important limitations to implement access to education policies for this population due the lack of regulation, technical or professional capacity or supply.

The last study in this field tackles the teaching democratization and high school students educational trajectory. The proposal written by Denise Bianca Maduro Silva presents data from the analysis of statistical information and interviews on school dropout in Argentina, research work carried out at the *Federal University of Minas Gerais*. **“THE BACKGROUND OF INFORMATION ON SCHOOL DROPOUT IN VOCATIONAL EDUCATION IN ARGENTINA”** aims to identify the main obstacles of school dropout assessment process such as the data quality produced or the investments differences between public and private schools regarding data generation. Illustrations with tables and graphs enrich this study and

allow the reader to conclude with the author the difficulties of producing data and generating accurate calculations about school dropout, which are useful indicators to help public authorities to intervene effectively on this issue.

We now leave the educational field and get into a new subject: intraregional migration. The next article treats migratory policies from the last two decades and was written by Maria Isabel Santos Lima, political science researcher at the *Federal University of Rio de Janeiro State* (UNIRIO). In “**MIGRATIONS AND ITS PERSPECTIVES: A COMPARATIVE ANALYSIS OF MIGRATORY POLICIES OF ARGENTINA AND BRAZIL IN THE POST-DICTATORSHIP PERIOD**”, Santos Lima describes the normatives created by both countries in the post dictatorship period and analyze the changes in the guidelines for the implementation of migration policies, which were initially focused on national security. Progressively, these policies start to be inspired by the human rights perspective following the changes in the international scenario, mainly regional integration process with the development of rights.

The last article of this issue is a fundamental analysis of the United States of America international security policies trajectory towards Latin America. Conducting a succinct historical review, starting from the Second World War, the article describes the central notion of *Hemispheric Security* as the foreign policy of the northern country. Such policy is enforced by building up the inter-American system, the induction of policies to contain the communist advance, and more recently by the war on terrorism. The changes in US foreign policy are summarized in the article “**FROM MULTI TO BILATERALISM: HISTORY AND CONJUNCTURE OF THE UNITED STATES FOREIGN AND SECURITY POLICIES FOR LATIN AMERICA**” that discuss concepts such as Collective, Cooperative and Multidimensional Security. This study derives from the research of doctoral students, Laura Meneghim Donadelli and Matheus de Oliveira Pereira at the “*San Tiago Dantas*” *Postgraduate Program*.

We finalize the issue 35 of the *Brazilian Journal of Latin American Studies* with two book reviews.

The first book review is a critical synthesis and also a recovery of José Briceño Ruiz thought on *Las teorías de la Integración regional: más allá del eurocentrismo*. This review, “**THE REGIONAL INTEGRATION THEORIES: BEYOND EUROCENTRISM**”, presents decolonial and decolonizing Briceño Ruiz’s interpretations on the international relations between the Latin American States. The author, Armstrong Pereira da Silva is a researcher at *Federal University for Latin American Integration*.

The second and last book review, “**THE LATIN-AMERICAN ROUTES OF DEMOCRACY: AN INSIGHT THROUGH ‘AMÉRICA LATINA EM SEU LABIRINTO: DEMOCRACIA E AUTORITARISMO NO SÉCULO XXI’ BY PEREIRA DA SILVA**” presents Fabrício Pereira da Silva’s book, *América Latina em seu labirinto: Democracia e autoritarismo no século XXI*, where the author tackles recent efforts to structure democratic States from the political, social, and cultural optics. Each chapter progressively reflects the dismantling

processes under the classic and always current coup d'états perpetrated by the civic-militar local elites.

Enjoy your reading!

Editores da ***Brazilian Journal of Latin American Studies***
Cadernos PROLAM/USP

Profa. Dra. Maria Cristina Cacciamali
Profa. Dra. Vivian Urquidi

Editor Honorário
Prof. Dr. Sedi Hirano

Editores Assistentes
Ms. Bruno Massola Moda
Ms. Gabriel Galdino

Editores de Texto
Daniel Cajarville Fernández
Fernanda Durazzo Oliveira
Gabriel Dib de Vuono
Giovanna Fidelis Chrispiano
Rogério do Nascimento Carvalho

Estagiário
Renan Dias da Silva

Coordenadores do Programa de Pós-graduação Integração da América Latina
(PROLAM/USP)

Prof. Dr. Júlio César Suzuki
Profa. Dra. Lisbeth Ruth Rebollo Gonçalves

Recebido em: 10/04/2020
Aprovado em: 10/04/2020
Publicado em: 11/04/2020

**UNIDAD CULTURAL DE MESOAMÉRICA: EL PROBLEMA ICONOGRÁFICO
JAGUARES O SERPIENTES EN LA CULTURA OLMECA FUNDACIONAL*****CULTURAL UNITY OF MESOAMERICA: THE ICONOGRAPHIC PROBLEM JAGUARS
OR SNAKES INTO THE OLMEC FOUNDATIONAL CULTURE***

Octavio Quesada García¹
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Resumen: Desde 1942 se estableció que la cultura olmeca no sólo era la más antigua de las civilizaciones autóctonas de México, Guatemala, Belice, El Salvador y las regiones occidentales de Honduras, Nicaragua y Costa Rica, sino que habría sido "la cultura madre" de todas las que la sucedieron, dotando de unidad cultural al complejo que hoy llamamos Mesoamérica. Pero esta interpretación oculta una contradicción irresuelta. Se admite universalmente que el numen toral de los olmecas era un ser jaguar, ya que sus imágenes divinas desde un principio se interpretaron como hombres felinizados. Sin embargo es la serpiente quien aparece central en los ámbitos de culto en todas las subsiguientes culturas. Este trabajo hace un recuento de las ideas acerca del sentido de las imágenes olmecas, revisa evidencia reciente que indica la predominancia en ellas de la serpiente, y concluye que la contradicción iconográfica, en la realidad no existe; tanto los olmecas como los pueblos que los sucedieron, representaron en sus imágenes divinas fundamentales, muchos felinos y aves, sí, pero fundamentalmente seres humanos con rostros estilizados por la presencia, naturalista o abstracta, de dos serpientes opuestas.

Palabras clave: Pensamiento Mesoamericano; Iconografía Olmeca; Cosmogonía Mesoamericana.

Abstract: Since 1942 it was established that the Olmec culture was not only the eldest of the autochthon civilizations of Mexico, Guatemala, Belize, El Salvador, and the western regions of Honduras, Nicaragua and Costa Rica, but it would be "the mother culture" of all those whose succeeded it, conferring cultural unity to the whole Mesoamerican complex. This interpretation, however, hide an unsolved contradiction. It is universally admitted that the main olmec deity was the jaguar, since from the very beginning their divine images were thought as were-jaguar human beings. It is the snake, however, who prevails in the sacred spaces of all subsequent cultures. This article makes a brief account of the ideas about the olmec sacred images, review

¹Doctor en Ciencias, Investigador Titular "A" de Tiempo Completo, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM. E-mail: oquesada@unam.mx

recent data that point out to the predominance of the serpent in olmec iconography, and conclude that the iconic contradiction does not exist, since the olmec, just as the cultures that followed them, inscribed in their fundamental divine images, many felines and avian beings, but centrally, human beings stylized by the presence of two opposed snakes, either naturalistic or abstract.

Key words: Mesoamerican Thought; Divine Olmec Images; Mesoamerican Cosmogony.

Recebido em: 04/11/2019

Aprovado em: 11/12/2020

Publicado em: 11/04/2020

1 INTRODUCCIÓN

Hace aproximadamente tres mil quinientos años, comenzó en México una cultura que iba a dar origen a uno de los complejos civilizatorios más desarrollados y longevos de la historia humana. Al igual que Mesopotamia, Egipto, China, la India y Los Andes, México, junto con Guatemala, Belice, El Salvador y las regiones occidentales de Honduras, Nicaragua y Costa Rica, es considerado uno de los seis centros prístinos de civilización que la humanidad ha producido. Fenómeno original en donde se desarrolló conocimiento de manera extraordinaria y se levantaron numerosas y muy diversas construcciones sociales. En efecto, distribuidas en más de un millón de kilómetros cuadrados, al menos 40 culturas individuales coexistieron o se sucedieron a lo largo de tres mil años de historia, dejando a su paso obras que ostentan, todas, un sistema complejo y altamente elaborado de adjudicación de sentido, que incluía refinados conocimientos en áreas que hoy reconoceríamos en las ciencias y las artes bajo los nombres de matemáticas, geometría, cálculo, astronomía, ingeniería civil, arquitectura, urbanismo; agricultura, agronomía, cultígenos, sistemas de irrigación, ingeniería hidráulica; medicina, farmacia, terapéutica; pero así mismo escultura, pintura y cerámica en una extensa variedad de soportes, escalas y técnicas, orfebrería, plumaria; diversas formas de escritura y comunicación visual, junto con más de cien lenguas vivas al momento del contacto, pertenecientes a diez familias lingüísticas distintas. En el concierto civilizatorio de la historia humana, junto con los pueblos de Mesopotamia, Egipto, China, la India y Los Andes, se encuentran los pueblos autóctonos de México y Centroamérica. No obstante, la cosmovisión que subyace a tal ingente caudal de humanidad permanece aún vaga y difusa, pues no se logra, ni cercanamente, explicar el fenómeno mesoamericano en su conjunto, tal y como se nos aparece en sus vestigios: inmenso y diverso en sus aspectos lingüístico, cultural, geográfico, temporal, y aún coherente, armónico, dinámico, y estable por largos periodos de tiempo.

Por su parte, la cultura que hoy llamamos olmeca (1500-400 a.C.) es la cultura primordial que desde 1942 tenemos por raíz más probable de todas las que constituyeron el complejo civilizador mesoamericano (**Figura 1**). En efecto, en importante reunión académica y con el concurso de una veintena de reconocidos especialistas en el campo, después de una extensa revisión de datos arqueológicos –de excavación, estratigráficos, cerámicos–, lingüísticos e iconográficos, Alfonso Caso pudo enunciar en las conclusiones de aquel encuentro que la olmeca, “[...] *esta gran cultura que encontramos en niveles muy antiguos, es sin duda madre de otras culturas, como la maya, la teotihuacana, la zapoteca, la del Tajín y otras.*” (Caso, 1942: 46).

Figura 1



Figura 1. Mapa de los principales sitios olmecas identificados en Mesoamérica. Puede observarse su amplia distribución en la región, incluyendo la vertiente del Golfo, el Centro de México, los estados de Guerrero y Oaxaca, la Costa Sur, y Costa Rica. ©Editorial Raíces/Instituto Nacional de Antropología e Historia, México.

Sin embargo, hoy por hoy se sostiene de forma generalizada en la academia (investigación y divulgación del conocimiento), que la divinidad principal de la cultura olmeca habría sido un ser jaguar, y que los rostros estilizados característicos de su iconografía representan seres humanos felinizados. Y de allí, que el origen mítico de este pueblo habría sido consecuencia de

la unión carnal entre un ser felino y seres humanos; *were-jaguar* (*ser jaguar*) es el término utilizado en la literatura inglesa para aludir a la estilización tan peculiar de sus rostros. Pero tal interpretación, sin embargo, genera una discontinuidad entre la *cultura madre* y todas las culturas descendientes, ya que, *en todas estas*, si bien la presencia felina aparece clara y sólidamente representada, la importancia de la serpiente es ostentosa en comparación. Reiterada innumerables veces en todo tipo de técnicas y soportes, escalas y contextos; presente en casi cada espacio destinado al culto y a la divinidad, la imagen de la serpiente siempre sobresale mediante gran diversidad expresiva y acendrada complejidad visual, todo lo cual indica su importancia total en el pensamiento que estaba destinada a comportar. No hay explicación, por otra parte, al por qué la figura central y preponderante de la iconografía sagrada habría dejado de ser el jaguar y pasara a ser la serpiente en prácticamente todas las culturas subsecuentes a la olmeca, cosa que puede comprobarse con facilidad entre las más sobresalientes del Clásico mesoamericano, incluyendo a la teotihuacana, zapoteca, maya, tolteca, del Centro de Veracruz, mixteca, o mexica. En todas ellas hay felinos y seres humanos felinizados, y su presencia e importancia son innegables. Pero es muchísimo más patente aún que entre ambas naturalezas hay enormes diferencias, tanto en el número de contextos en donde cada una aparece, como en su incidencia numérica, diversidad de expresión plástica o su complejidad visual, todo lo cual favorece a la última. La contradicción es notable y permanece irresuelta e ignorada.

2 HISTORIA DE LAS IDEAS

La historia de la concepción actual acerca de la cultura Olmeca está íntimamente ligada con la identificación del estilo peculiar que caracteriza a sus imágenes sagradas. Fue Alfredo Chavero en 1887, quien primeramente relacionó dos imágenes olmecas. A pesar de los escasísimos ejemplos conocidos en aquella época, así como del total desconocimiento de esta cultura como entidad independiente, él comparó y vinculó la Cabeza Colosal número 1 de Tres Zapotes o Monumento A, con un “[...] *hacha gigantesca de granito* [...]” (Chavero, [1887] 2000: 64) que tiene labrada en una de sus caras una figura humana de rostro estilizado (**Figura 2A**). Con dicha reunión, Chavero expuso, por primera vez, la relación existente entre las imágenes olmecas mediante el estilo formal peculiar con que fueron realizadas. En los años siguientes se conocieron otras imágenes de esta cultura, entre ellas, un hacha de jade grisáceo publicada por

George Kunz en 1890, y que fuera objeto de interpretación de Marshall H. Saville diez años después, en un breve y temprano artículo de 1900 (Saville, 1900) (**Figura 2B**). Pero no fue sino hasta 1926 que se publicó el primer conjunto sustancial de piezas olmecas, asociándolas además y por primera vez con una región geográfica específica: el sur de Veracruz y el Occidente de Tabasco. En su trabajo “Tribes and Temples” (1926), Franz Blom y Oliver La Farge incluyeron la descripción y fotografías del monumento 1 de San Martín Pajapan, ubicado aislado en la Sierra de Los Tuxtlas, Veracruz, así como de varios otros del importante sitio de La Venta, en el vecino estado de Tabasco. Entre estos últimos se encontraban esculturas monumentales principales, como las estelas 1 y 2, y los altares 3 y 4 de ese sitio. Por comprensibles razones, Blom y La Farge consideraron esos monumentos de filiación cultural maya, y si bien esto no resultaría exacto, es de notarse que la asociación icónica es correcta, en tanto que existe, como hoy sabemos, estrecha relación de esa índole entre las dos culturas (Quesada y Castañeda, 2011). Con tiento científico escribía Franz Blom: “*Los rasgos mayas sobre la Estela 2, el hombre de pie con la barra ceremonial diagonal y enorme tocado, y en los altares 3 y 4, son tan fuertes, que nos inclinamos a adscribir estas ruinas a la cultura maya.*” (Blom y La Farge, 1926: 58).

Figura 2



Figura 2A. Asociación de Alfredo Chavero entre un hacha de piedra y la cabeza Colosal 1 de Tres Zapotes, Veracruz.



Figura 2B. Hacha antropomorfa estudiada inicialmente por Marshall H. Saville (1900; 1929).

Pero en 1929, Marshall Saville publicó un nuevo trabajo sobre el tema, el cual iba a tener importantes consecuencias sobre el pensamiento de entonces acerca de la cultura olmeca, el cual, como se sabe se extiende hasta la época actual (Saville, 1929). Por una parte, al mostrar

catorce imágenes que claramente formaban un conjunto, puso al descubierto el *estilo* que opera sobre todas ellas, el cual es en tal modo consistente y de tan fuerte carácter, que fue reconocido casi de inmediato por otros especialistas contemporáneos, algunos de los cuales ya lo habían percibido (**Figura 3**). De esto último da testimonio el mismo Saville, quien en la parte final de su trabajo asienta que Alfonso Caso le había “[...] *enviado cortésmente fotografías de dos ejemplos relacionados en las colecciones del Museo Nacional de México.*” (Ib.: 335), los cuales fueron incorporados por Saville a su estudio. Sobre la primera pieza escribió: “*El Dr. Caso llama la atención acerca de la representación prácticamente idéntica de las cejas en este espécimen y en las del hacha votiva en el Museo Británico.*” (Ib.: 337), y más adelante, en alusión a la segunda asienta: “*El Dr. Caso es de la opinión que pertenece al mismo culto y debe ser incluida en un estudio de esta clase de ídolos.*” (Ib.: 342).

Así, en 1929 Saville ponía en evidencia con su acertada reunión de imágenes, la relación icónica que otros también percibían. Tres años después, George Vaillant publicó su trabajo sobre una pequeña escultura olmeca de excepcional calidad, proveniente de Necaxa, Puebla. El autor relacionaba la apariencia de la pieza con un tipo particular de esculturas cerámicas conocidas como *baby face*, y apoyándose en los estudios de Saville, intituló el suyo propio como: “*Un Jade Pre-Colombino. Comparaciones Artísticas que Sugieren la Identificación de una Nueva Civilización Mexicana.*” (Vaillant, 1932: 512). Hallazgos posteriores, como las figuras de cerámica huecas de Gualupita, Morelos, puestas a la luz por él mismo (Vaillant y Vaillant, 1934), las piezas excavadas por Caso en los estratos más antiguos de Monte Albán, Oaxaca (Caso, 1938: 94), o el descubrimiento del sitio de Tlatilco en el Valle de México a mediados de los años 30, irían agregando a lo largo de esa década nuevas piezas al *corpus* visual olmeca, al tiempo que consolidaban la idea de que todas ellas eran creaciones de una sola cultura —como sugería el artículo de Vaillant—, distinta de las hasta entonces reconocidas.

Figura 3

Figura 3. Imágenes analizadas por Marshall H. Saville en su trabajo de 1929. Fueron publicadas individualmente y no formando un cuadro. (*) piezas sugeridas por Alfonso Caso.

En 1939, Mathew Stirling, orientado por los tempranos reportes de Seler-Sachs (1922) y Albert C. Weyerstall (1932), así como por las investigaciones de Blom y La Farge arriba citadas, inició una serie de exploraciones en el Sur de Veracruz. Excavó el sitio de Tres Zapotes, y en los años 1941 y 1942, el complejo principal de La Venta, en el Occidente de Tabasco. En ellos puso al descubierto gran cantidad de esculturas que incluían piezas monumentales de basalto, pero asimismo numerosas imágenes de pequeña escala, esculpidas en piedras duras como el jade, la jadeíta y la serpentina, todas realizadas con ese estilo peculiar que ya todos reconocían. Así, para el inicio de la década de los 40's, la existencia de una nueva cultura, a la que se le había comenzado a llamar *olmeca* (Beyer, 1927: 307; Saville, 1929: 285; Vaillant, 1932: Fig. 4, se admitía abiertamente. La discusión se centraba en su antigüedad y en las relaciones que habría tenido con las restantes culturas conocidas, o lo que vino a conocerse a la sazón como: *el*

problema olmeca. En particular, se debatía de forma encendida si era una cultura que habría precedido o sucedido a la cultura maya, por ese entonces ya destacada y reconocida mundialmente. En el debate participaron considerable número de reconocidos especialistas de la época, quienes defendían dos posturas encontradas, las cuales, como se sabe, iban a ser dirimidas en la memorable *Segunda Reunión de Mesa Redonda* de la Sociedad Mexicana de Antropología, acaecida en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, en la primavera de 1942. La primera posición, sostenida por Eric Thompson —ausente en la reunión— Herbert Spinden y Alfred V. Kidder, entre otros, proponía que la cultura olmeca habría aparecido durante el período Clásico, por lo que su inicio habría sido posterior al comienzo de la cultura maya. Más importante todavía, consideraba que la olmeca habría tenido muy poca influencia sobre otras culturas coetáneas o posteriores y —desde luego— muy poca o ninguna sobre la cultura maya, original en sí misma en tanto que más antigua.

La otra postura, encabezada por Alfonso Caso, partía de que la olmeca era una cultura más antigua que todas las hasta entonces conocidas, la cual, de mayor relevancia todavía, habría influenciado de manera determinante a las que en el tiempo la sucedieron. Ambos aspectos se fundaban en abundantes datos arqueológicos: cerámicos y estratigráficos, así como en comparaciones estilísticas. Pero para sustentar el segundo punto —su influencia sobre las demás culturas— Caso se apoyó particularmente en el argumento iconográfico. Primero, por medio de su propio análisis de un notable conjunto de piezas reunidas por Miguel Covarrubias, el cual calificó como “[...] colección indispensable para el estudio de los ‘olmecas’.” (Caso, 1942: 43). En ese trabajo, reconoció la existencia de varios conjuntos de figuras, los cuales describió y agrupó según su apariencia (tipología). Pero al hablar sobre su distribución geográfica, enfatizaba que “[...] se han encontrado objetos ‘olmecas’ o íntimamente relacionados con este estilo, en Michoacán (El Opeño), Guerrero, (Balsas, Taxco, Iguala, Chilpancingo), México, Morelos, Distrito Federal, Puebla, Oaxaca, Centro y Sur de Veracruz, Tabasco, Chiapas, Campeche, Guatemala y Costa Rica.” (Ib.:46).

A su turno, Miguel Covarrubias, refiriéndose al ‘arte olmeca’, hacía notar que “[...] mientras otros complejos culturales participan de características ‘olmecas’, este estilo no posee rasgos o elementos de otras culturas.”, y estaría además “[...] conectado, lejana pero palpablemente, con el arte teotihuacano más antiguo, con el estilo llamado ‘totonaco’, con las formas más viejas del arte maya y con los objetos zapotecas, los cuales mientras más antiguos tienden a ser más ‘olmecas’.” (Covarrubias, 1942: 48). Para sustentar lo anterior, Covarrubias presentó

siete rostros agrupados en dos líneas, que iniciaban con sendas imágenes olmecas (**Figura 4**). En la primera se observa un rostro estilizado labrado sobre un hacha ceremonial, seguido de dos imágenes zapotecas; la primera de ellas muy antigua, quizá del Preclásico Tardío (Monte Albán I o II), y la segunda un rostro de Cocijo de Monte Albán IIIb-IV, en el apogeo del sitio durante la última etapa del Período Clásico; la secuencia concluía con el rostro de un Tláloc mixteco del Posclásico. La segunda línea también iniciaba con un rostro estilizado olmeca, seguido por dos rostros de Chaac, uno del Período Preclásico Tardío, y otro realizado durante el Clásico, sugiriendo con ambas secuencias que tanto la cultura maya como la zapoteca, habrían tenido como antecedente común a la cultura olmeca (ib.:49).

Figura 4

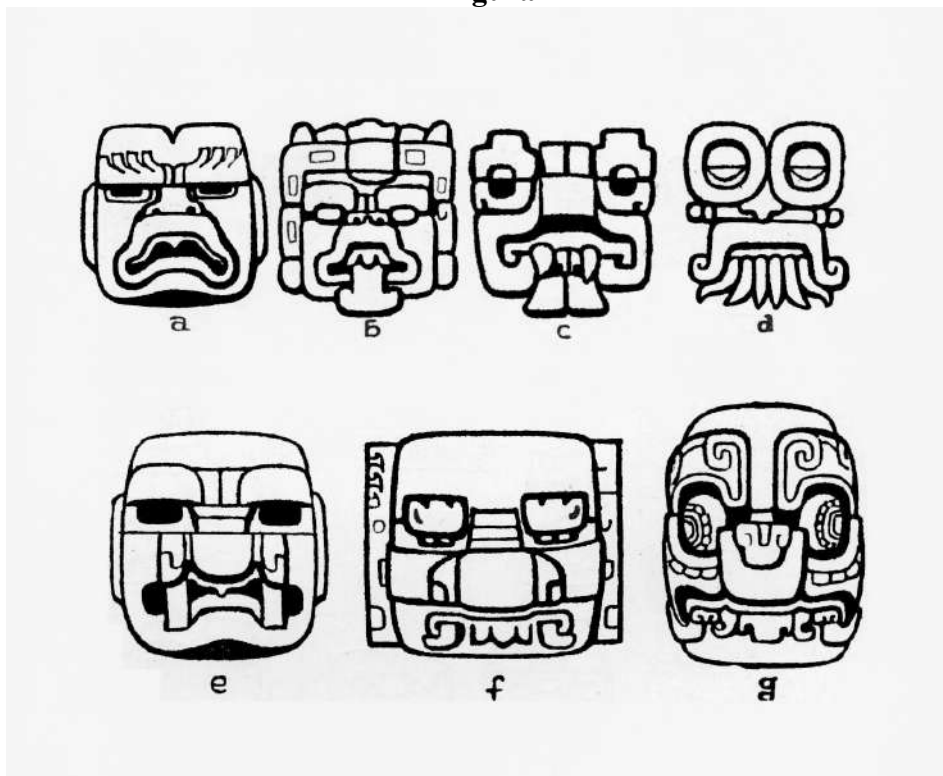


Figura 4. Secuencias zapoteco-mixteca y maya mostradas por Miguel Covarrubias durante su intervención en la reunión de 1942. Secuencias y dibujos de Miguel Covarrubias. Covarrubias, 1942, p. 49.

Apoyado en los trabajos de Miguel Covarrubias, George Vaillant, Eduardo Noguera, Mathew Stirling y en el suyo propio, entre otros, Alfonso Caso pudo escribir en las conclusiones del encuentro: “*Esta gran cultura, que encontramos en niveles muy antiguos, es sin duda madre de otras culturas, como la maya, la teotihuacana, la zapoteca, la de El Tajín, y otras.*” (Caso, 1942: 46). Cuatro años después del encuentro, Covarrubias publicó una síntesis elocuente de dicha concepción en la forma de un cuadro de relaciones icónico-temporo-culturales, el cual representa en sí mismo poderoso argumento en favor de la misma conclusión (Covarrubias, 1946: 169) (**Figura 5**). En esa misma ocasión, Caso había sugerido que para reconstruir la

cultura Olmeca, debiéramos [...] “*utilizar un método semejante al que usan los lingüistas para reconstruir una lengua madre. Partiendo de semejanzas entre las culturas diferentes, llegar a la conclusión del rasgo original del que derivan las semejanzas.*” (Caso, 1942: 46). Pues en el famoso cuadro de Covarrubias —observa Bonifaz— se muestra justamente lo que Caso proponía: la relación iconográfica existente entre los llamados “Dioses de la Lluvia” mesoamericanos, incluyendo al Cocijo zapoteca, el Chaac maya, el Dios Tajín de Veracruz, el Tláloc teotihuacano y el nahua, haciéndolos derivar a todos a partir de imágenes olmecas. Tomadas estas como principio de toda la construcción, los veinte rostros se ordenan en el tiempo desde el Preclásico Medio hasta el Posclásico Tardío sobre la base de sus elementos comunes: seres humanos cuyos rostros se estilizan por la presencia de dos serpientes enfrentadas, las cuales les transmutan, principalmente, los ojos y la boca (Bonifaz Nuño, 1992: 33-36).

Es conocido que excavaciones posteriores en los sitios de San Lorenzo y La Venta, en las que se incorporaron medidas de datación de ^{14}C , vinieron a confirmar, ya de manera indiscutible, la ubicación temporal en el preclásico medio de la cultura Olmeca, previa, por tanto, a todas las altas culturas que florecieran durante el clásico mesoamericano, incluyendo naturalmente a la cultura Maya. Así mismo, es cada vez más evidente que muchos y muy diversos rasgos culturales presentes durante el Período Clásico, aparecieron inicialmente con los olmecas o con ellos se consolidaron. Ejemplos de lo anterior lo son la arquitectura pública, el diseño piramidal de base cuadrangular de los templos y su disposición espacial formando plazas; el juego de pelota; la escultura monumental en basalto y la de pequeña escala sobre piedras metamórficas muy duras; la costumbre de cubrir con cinabrio y otros pigmentos rojos la escultura votiva y a ciertos muertos; el jade, la jadeíta y otras piedras verdes como soporte de significados metafísicos; la cerámica votiva y la tradición de ofrendar frente a muy distintos acontecimientos. La pintura mural, la cuenta doble del tiempo, su estructura cíclica, los distintos tipos de lenguajes visuales, incluyendo el icónico y el glífico, podrían ser otros tantos ejemplos de instituciones sociales iniciadas por los olmecas. De esta manera, los dos puntos fundamentales establecidos en la Mesa del 42 y confirmados posteriormente —la antigüedad mayor de la cultura Olmeca y su carácter fundacional respecto a las grandes culturas del Clásico— son, hoy por hoy, pilares del conocimiento científico sobre los que descansa nuestra visión actual de Mesoamérica. Pero si bien es cierto que la argumentación iconográfica tuvo gran peso específico para alcanzar tan trascendentes conclusiones, también lo es que la naturaleza de esos inconfundibles rasgos no fue discutida en aquel memorable encuentro. Todo lo contrario, la interpretación felina inicialmente propuesta por Marshall H. Saville en su breve artículo de 1900, había sido simplemente repetida; primero por él mismo, y después por un alud de autores que, sin poner duda en ella, simplemente la siguieron. En efecto, en ese trabajo de

apenas tres páginas, este autor había sugerido acerca del rostro estilizado de un hacha ceremonial olmeca que “[...] *representa aparentemente una máscara de jaguar.*” (Saville, 1900: 140). Casi treinta años después, y en referencia a la misma imagen sobre la cual basó toda su interpretación, ahora afirmaba que “[...] *representa la máscara convencional de un jaguar [...]*” (Saville, 1929: 268). Unos años más tarde, George Vaillant, en su trabajo ya mencionado sobre la figurilla de Necaxa, se había apoyado en el trabajo de Saville para proponer la existencia de una nueva civilización mexicana (Vaillant, 1932: 512), lo cual, como sabemos, resultó ser del todo cierto. Sin embargo, al interpretar la naturaleza que estiliza la escultura humana objeto de su estudio, siguiendo a Saville la calificó como felina, por lo cual dicha imagen todavía hoy se le conoce como “El Tigre de Necaxa”. Hasta donde puede encontrarse en la literatura, al igual que Vaillant, nadie se opuso a la interpretación felina de las imágenes estilizadas olmecas. De hecho, no parece haber sido siquiera alguna vez revisada críticamente y, más bien, sólo recogida y adoptada por la totalidad de los autores contemporáneos. Tan así fue, que Mathew Stirling pudo afirmar en un artículo publicado en 1940, ya con una forma de certidumbre contundente: “*Las tallas de ‘Caras de niño’ o ‘Caras de Jaguar’ son características del arte ‘Olmeca’.*” (Stirling, 1940: 326). De esta manera, tres de los autores principales que habían contribuido a identificar a la olmeca como una cultura no reconocida previamente (Saville, Vaillant, Stirling), también habían afirmado, siguiendo al primero de ellos, que los rasgos que caracterizan aquel estilo comportan o representan la naturaleza del jaguar. Así, para 1942, año de la Mesa Redonda de Tuxtla Gutiérrez, la interpretación felina había sido adoptada universalmente y, como tal, asumida por cuanto autor aludió al tema, incluyendo a los mismos Covarrubias y Caso. Desde entonces, ha sido reiterada sistemáticamente, al grado que hoy se le admite como verdad comprobada y establecida que no requiere, por tanto, de comprobación mayor. Lo anterior, a pesar de que más de un estudio crítico y riguroso, apoyados en investigaciones que parten de los monumentos mismos, han puesto en evidencia tanto la fragilidad de sus fundamentos, como el carácter incierto de sus conclusiones (Bonifaz Nuño, 1989: 31-61; Quesada y Castañeda, 2011: 19-31). Llega a tal grado su asunción, que el rasgo ha sido incorporado incluso en las enciclopedias como principal y determinante de aspectos fundamentales de esa cultura, como lo serían su pensamiento religioso o su origen mítico. En la academia, mientras tanto, a pesar de voces críticas (De la Fuente, 2008) desde su óptica se emprenden actualmente distintos estudios, desde diversas disciplinas.

3 LA CORRIENTE SERPENTINA

En 1971 apareció el libro llamado "Chalcacingo", de Carlo T. Gay, donde el autor estudia la iconografía de doce relieves principales que se hallan en ese sitio, así como la de algunas otras imágenes provenientes del área, en el estado de Morelos, México, incluyendo varias vasijas inscritas (Gay, 1971). Producto de su análisis grupal, y después de compararlas con felinos y serpientes reales, concluye que representarían los rasgos de una serpiente estilizada (ib.:39). Este sería el caso no sólo de varias de las figuras que aparecen en los relieves estudiados, sino también de aquellas inscritas en los objetos encontrados en la zona (ib.:45). Después de hacer notar la escasez relativa de imágenes felinas en la iconografía olmeca, afirma en referencia a los jaguares que cualquier papel que hayan representado en el sistema religioso de la tradición, habría sido secundario en relación con el de la serpiente (Gay 1971: 54). Más adelante (ib.:93) refuerza dicha opinión al recordar que la serpiente, y no el jaguar, fuera el elemento central en el pensamiento religioso mesoamericano, el cual, como ya había sido establecido, proviene de la cultura olmeca. Poco después se publicó el trabajo *Olmec Religion*, de Karl W. Luckert (1976), quien estudiando un *corpus* de imágenes distinto del analizado por Gay, alcanza notablemente conclusiones similares: los rasgos que caracterizan el arte olmeca, y que se muestran ostensiblemente en sus rostros humanos estilizados, no son de felino sino de serpiente. Al igual que Gay, Luckert descarta por varias razones la naturaleza felina de las imágenes que estudia. Haciendo comparaciones con jaguares verdaderos y con las serpientes de cascabel, se inclina por una interpretación serpentina de la naturaleza que estiliza esos rostros. Al observar la nariz de los felinos reales, por ejemplo, hace notar que se inscriben en un esquema triangular, pero colocado justamente al contrario de lo que se mira en los rostros estilizados, en donde el vértice queda hacia arriba. Identifica también ciertos rasgos presentes en los grandes mosaicos sepultados de La Venta como de naturaleza serpentina, al hallar un patrón muy semejante en las escamas dorsales de las serpientes. Ambos trabajos, así, por un lado hallaban que los rasgos de aquellos rostros estilizados se apartaban de varias maneras de los del jaguar, mientras que por otro, las comparaciones anatómicas e iconográficas que hacían, los llevaban a concluir su relación con las serpientes.

Pero es Rubén Bonifaz Nuño quien en *Hombres y Serpientes* (1989), y con base en su trabajo previo: *Imagen de Tláloc* (1986), establece un marco teórico amplio en el cual se inserta y encuentra explicación y fundamento la interpretación serpentina de los rasgos característicos

de la iconografía olmeca. En el primer trabajo citado, este autor comienza por analizar crítica y puntualmente la *hipótesis felina* propuesta por Saville, mostrando las inconsistencias y varios problemas de interpretación que presenta; posteriormente, al revisar con pormenor los argumentos esgrimidos por los seguidores de dicha teoría en sus intentos por sustentarla, hace evidente su fragilidad real, al señalar la manera acrítica y falta de rigor con la que ha sido adoptada. Enseguida, revisa los trabajos de Gay y Luckert arriba citados, con quienes coincide respecto a la interpretación no felina de los rasgos en cuestión. No obstante, difiere con ellos en lo referente a que tales rostros corresponderían con los de una cabeza estilizada de serpiente. Este autor, primero, basa su trabajo en el análisis pormenorizado de un extenso *corpus* de imágenes olmecas. En él encuentra ciertos rasgos icónicos identificados previamente por él mismo en la iconografía mesoamericana (Bonifaz Nuño, 1986). Destacan por su importancia la presencia predominante de representaciones humanas y ofidias, la abundancia de imágenes en las que ambas naturalezas aparecen juntas, y la presencia persistente de un conjunto formado por dos serpientes opuestas. A continuación, realiza un estudio pormenorizado de los rasgos formales que caracterizan los rostros olmecas, incluyendo en su análisis los ojos, la abertura capital, los colmillos de extremo plano y hendido así como el conjunto de la nariz y la boca, hallando en todos ellos evidencia de naturaleza humana u ofidia, pero no felina. Al estudiar la imagen de Tláloc —la divinidad central y omnipresente en Mesoamérica— Bonifaz Nuño llevó a cabo con rigurosa pulcritud científica lo que Caso proponía para reconstruir la cultura Olmeca, esto es, partiendo de las semejanzas entre las culturas diferentes, llegar a la conclusión del rasgo original del que todas derivan (Caso, 1942: 46). Caracteriza la imagen de Tláloc de los períodos Clásico y Posclásico, como la de un ser humano único, cuyos rasgos, principalmente los ojos y la boca, se encuentran estilizados por la presencia de una entidad de naturaleza doble, y serpentina (Bonifaz Nuño, 1986: 73 y ss.).

En el trabajo *Iconografía Olmeca. Composición de signos y principio combinatorio* (Quesada y Castañeda, 2011), se describió de manera exhaustiva y pormenorizada una muestra extensa de imágenes plásticas olmecas (n=890). Allí primeramente se examinó la imagen que estudiara Marshall Saville para fundar su interpretación, aquel “...rostro como máscara” que por la presencia de colmillos calificó como “...de jaguar” (Saville, 1900: 40). Al comparar uno por uno los rasgos que estilizan ese y muchos otros rostros con inequívocas representaciones de serpientes y felinas de la misma época, pudo observarse cómo todos (boca, colmillos, lengua, ojos, cejas) encuentran coincidencias en las imágenes ofidias, al tiempo que muestran notorias diferencias frente a las felinas (Quesada y Castañeda, 2011: 20-35). Posteriormente se valoró

la incidencia de las distintas naturalezas representadas, encontrándose –como había sido predicho– que la humana, la de serpiente, la del ave y la felina son por mucho las principales (Bonifaz Nuño, 1992: 27-32). Las cuatro aparecen como sustantivos, es decir, la imagen puede ser una figura humana, una serpiente, etcétera. Estadísticamente se estableció que de cada mil piezas olmecas, 800 son seres humanos, seguidos a un orden de magnitud de distancia por 83 serpientes 66 aves y 31 felinos; sólo estas cuatro naturalezas suman el 98 % de las piezas estudiadas. Pero las cuatro naturalezas también se expresan como "adjetivaciones" de los sustantivos; las imágenes, por ejemplo, se pueden describir como seres humanos *serpentizados*, *hechos ave* o *felinizados*, mediante la presencia de lenguas bífidas, alas, garras de jaguar, etcétera. Por ello, es la *incidencia absoluta* el parámetro que pone de relieve el papel de la serpiente en las composiciones olmecas. Definida como la presencia de cada naturaleza, sea como sustantivo o adjetivación, independientemente de la ocurrencia de las tres restantes, muestra resultados elocuentes: la naturaleza humana aparece en el 81.4 % de las piezas totales, pero la de serpiente en 81% de ellas, la del ave, en 10.3%, mientras que la felina lo hace en sólo 4.4% de la muestra estudiada (Quesada y Castañeda, 2011: 40). Al analizar la frecuencia de todas las combinaciones presentes, estos autores hallaron que de ochocientas representaciones de seres humanos, setecientos se encuentran *serpentizados*; la manera de hacerlo es mediante la presencia simbólica pero concreta de dos serpientes opuestas. El motivo de las dos serpientes explícitamente representado, también fue hallado en diversos monumentos, en donde con mucha frecuencia se le observa asociado con la boca de seres humanos. Nada de esto puede decirse respecto de las imágenes de jaguares. Estas, si bien existen en la muestra, representan un conjunto más bien pequeño, el menor de los cuatro para ser precisos, pues incluso las aves son más abundantes.

Sobre la base anterior, Bonifaz razona:

[...] si las culturas que en ese mundo [Mesoamérica] se crearon con posterioridad a la Olmeca, tenían por manifestación plástica fundamental, por su número y su difusión, la imagen de un ser humano combinada con la de dos serpientes, esa imagen misma tendría, por lógica elemental, que existir también como manifestación del mismo principio primordial en la cultura Olmeca, la cual dio raíz a todas las demás. (Bonifaz Nuño, 1989: 78).

Figura 5

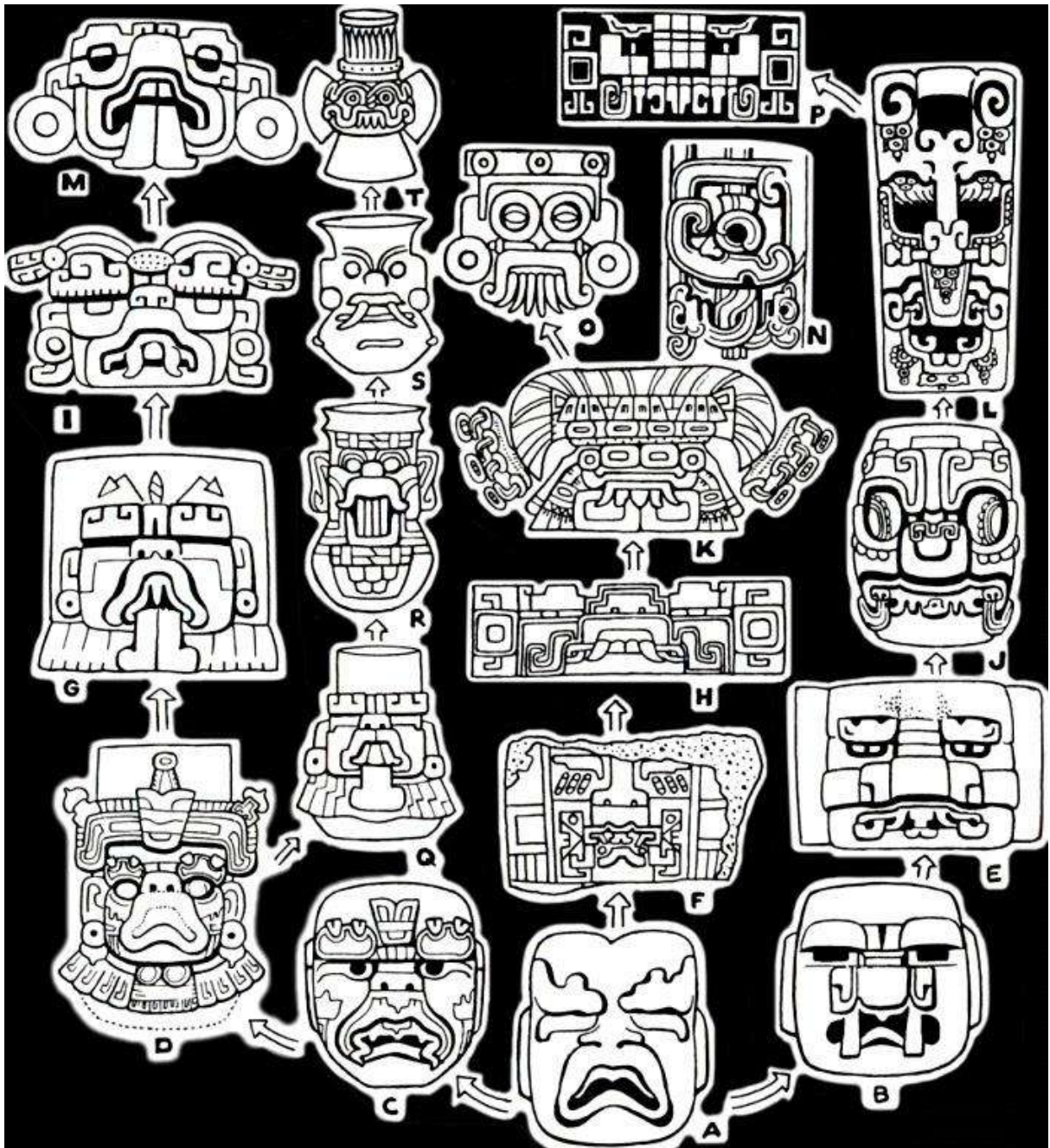


Figura 5. Cuadro iconográfico de Miguel Covarrubias en donde se muestra la relación existente entre los llamados dioses de la lluvia del México antiguo, desde los olmecas hasta los mexicas. Cuadro y dibujos de Miguel Covarrubias. Covarrubias, 1946, lámina 4, p.169.

Al aplicar tal definición iconográfica a la plástica olmeca, el enigma se disipa y se resuelve: lo que está representado en esos rostros estilizados, y en particular, lo que da forma y determina la apariencia de esas bocas de ancho labio superior y comisuras dirigidas hacia abajo, es justamente la presencia de dos serpientes que se enfrentan. Partiendo de los lineamientos de la

iconografía moderna, pero adecuando su método al objeto estudiado; formando grandes conjuntos congruentes y buscando en las fuentes documentales su posible explicación, Bonifaz Nuño enuncia finalmente su hipótesis, una que no sólo explica aquellos rostros olmecas estilizados, sino que los pone en relación—como lo inferían Caso y sus seguidores— con las restantes culturas que en el tiempo los sucedieron. Omitidos los jaguares como elemento principal de la iconografía olmeca, el famoso cuadro de Covarrubias ostenta, con su poderosa coherencia visual, su ordenamiento cultural y temporal, la unidad esencial de la civilización allí representada (**Figura 5**).

4 LA HIPÓTESIS COSMOGÓNICA

En el libro *Imagen de Tláloc*, así como en trabajos posteriores, Rubén Bonifaz Nuño ha propuesto la siguiente tesis iconográfica: la entidad omnipresente y emblemática de la divinidad en Mesoamérica, que aparece con la tradición cultural olmeca y termina al extinguirse la tradición azteca, está formada por un ser humano único, cuya estructura, principalmente su rostro, se encuentra estilizada por la presencia de dos serpientes opuestas. (Bonifaz Nuño, 1986, 1989, 1992). A esta tesis, fundada en un extenso análisis de la plástica mesoamericana, el autor suma un argumento textual: el examen de un documento fechado en el siglo mismo de la conquista, que lleva por título *Histoyre du Mechique* (De Jonghe, 1905), y que por su antigüedad y claridad aporta una serie de elementos de la mayor relevancia para interpretar y sustentar el argumento iconográfico. Concretamente, en aquel documento se hallan dos pasajes que describen la creación de la tierra y el cielo —es decir del mundo— los cuales notablemente coinciden con lo que objetivamente se observa en la imagen de Tláloc. Allí se lee:

Algunos otros dicen que la tierra fue creada de esta suerte. Dos Dioses, Çalcóatl y Tezcatlipuca, trajeron a la diosa de la tierra Atlalteutli de los cielos abajo, la cual estaba plena en todas sus coyunturas de ojos y de bocas, con las cuales mordía como bestia salvaje; y antes que la hubieran bajado había ya agua, la cual no saben quien la creó, sobre la cual esta diosa caminaba. Viendo esto los dioses, dijeron el uno al otro hay necesidad de hacer la tierra. Y en diciendo tal, se cambiaron los dos en dos grandes serpientes, de las cuales una asió a la diosa desde la mano derecha hasta el pie izquierdo, la otra de la mano izquierda al pie derecho, y la oprimieron tanto que la hicieron romperse por la mitad. Y con la mitad hacia los hombros hicieron la tierra, y la otra mitad la llevaron al cielo [...]. (Ib. 28-29)

Pero antes había afirmado sobre esos mismos tres, que habían hecho el cielo, allí donde se dice...“ Esta última creación la atribuyen los mexicanos al *Dios Tezcatlipuca* y un otro llamado

Ehecatl, es decir aire, los cuales dicen habían hecho el Cielo de esta manera. Había una diosa llamada Tlaltentl, que es la misma Tierra, la cual según ellos tenía figura de hombre, otros dicen que de mujer [...]” (Ib.:25). Y después de confirmar por su nombre la identidad de los dioses creadores participantes, “[...] *el dios Tezcatlipuca y su acompañante, dicho Ehecatl [...]*”, describe el acto: “[...] *y los dos se reunieron en el corazón de la diosa, que es el medio de la tierra, y estando así reunidos formaron el cielo*” (ib.). La propuesta de Bonifaz Nuño ofrece la siguiente interpretación crítica:

Allí está el hombre central, pues, creador del universo él mismo, puesto que sólo merced a él adquieren los dioses el poder de crear, materia de la suma universal, ya que de su cuerpo van a ser creados el cielo y la tierra. [...]. Vuélvase ahora a lo que inequívocamente el texto refiere, a la presencia unida de una imagen humana y dos ofidias, e inténtese imaginar el punto del tiempo donde tal unión ocurre. Cuando los dos dioses transmutados en serpientes se juntan con el hombre, la forma humana; el instante mismo en que, previo al acto de la creación universal, las tres entidades se funden en unidad, constituyendo la suma del poder original. El hombre en el centro, como la materia y el motor de la acción divina. Véase ahora cualquiera de las imágenes de la entidad representada por las dos serpientes y el ser humano. En esa entidad cuya generalidad y permanencia en la cultura mesoamericana se exhibe en el mencionado cuadro iconográfico de Miguel Covarrubias. Inevitablemente habrá de percibirse que tal imagen, como todas las de su género, representa aquel original poder de creación en su condensación máxima constituida por el hombre y los dioses serpentinos [...] Éste es el eje moral e ideológico de nuestra antigua cultura; los cimientos del optimista humanismo que la rige, colocando al hombre en el punto mismo del origen de la creación, y atribuyéndole, por tanto, la encomienda de preservarla. (Bonifaz Nuño, 1992: 42). Figuras 5 y 6.

El humanismo encerrado en semejante cosmovisión coloca a los pueblos autóctonos de México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica –médula y dermis de nuestra identidad actual– entre los grandes creadores de civilización de toda la historia humana.

Figura 6



Figura 6. Cuadro de Miguel Covarrubias, modificado en el primero y el último de los rostros para incluir la demostración iconográfica de Rubén Bonifaz Nuño. (A) Rostro de Medias Aguas, Sayula de Alemán, Veracruz, en el Museo de Antropología de Xalapa, México. (T) Tláloc de la Colección Uhde, en el Museo Etnográfico de Berlín, Alemania.

5 BIBLIOGRAFÍA

- BLOM, Franz y LA FARGE, Oliver. **Tribes and Temples**. New Orleans: Tulane University, 1926.
- BEYER, Hermann. Nota bibliográfica sobre ‘Tribes and Temples’ de F. Blom y O. La Farge. *El México antiguo*. v. 2, p. 305-313, 1927.
- BONIFAZ NUÑO, Rubén. **Imagen de Tláloc. Hipótesis iconográfica y textual**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.
- BONIFAZ NUÑO, Rubén. **Hombres y serpientes. Iconografía olmeca**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.
- BONIFAZ NUÑO, Rubén. **Olmecas: Esencia y fundación. Hipótesis iconográfica y textual**. México: El Colegio Nacional, 1992.
- CASO, Alfonso. **Thirteen masterpieces of Mexican Archaeology**. México: Editoriales Cultura y Polis, 1938.
- CASO, Alfonso *et al.* (Eds.) **Mayas y Olmecas. 2ª Mesa Redonda Sobre Problemas Antropológicos de México y Centro América**. México: Sociedad Mexicana de Antropología, 1942.
- COVARRUBIAS, Miguel. Origen y desarrollo del estilo artístico ‘Olmeca’. En: CASO, ALFONSO *et al.*, (Eds.) **Mayas y Olmecas. 2ª Mesa Redonda Sobre Problemas Antropológicos de México y Centro América**. México: Sociedad Mexicana de Antropología, p. 48-49, 1942.
- COVARRUBIAS, Miguel. El Arte ‘Olmeca’ o de La Venta. *Cuadernos Americanos*, v. 28, p. 153-179, 1946.
- CHAUVERO, Alfredo. Libro Primero, Capítulo I, En: **México a través de los siglos**. México: Editorial Cumbre, 2000 [1887].
- DE JONGHE, Edouard. Histoyre du Mechique, manuscrit française inédit du XVIe siècle. *Journal de la Société des Americanistes*. Nouvelle Série, v. 2, p. 1-41, 1905.
- DE LA FUENTE, Beatriz. ¿Puede un estilo definir una cultura?. En: URIARTE, MARÍA TERESA; GONZÁLEZ-LAUACK, REBECA (Eds.). **Olmeca. Balance y perspectivas**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, p. 25-37.
- GAY, Carlo T. **Chalcacingo**. Graz, Austria: Akademische Druck-u Verlagsanstalt, 1971.
- KUNZ, George F. **Gems and Precious Stones of North America**. New York: The Scientific Publishing Corp., 1890.
- LUCKERT, Karl W. **Olmec religion**. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1976.
- QUESADA GARCÍA, Octavio, y CASTAÑEDA VALLE, Rodrigo. **Iconografía Olmeca. Composición de signos y principio combinatorio**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.
- SAVILLE, Marshall H. A votive adze of jadeite from Mexico, *Monumental Records*, v. 1, p. 138-140, 1900.

SAVILLE, Marshall H. Votive axes from ancient Mexico, I y II, *Indian Notes*, v. VI, n. 3, p. 266-299, jul. 1929; v. VI, n. 4, p. 335-342, oct. 1929.

SELER-SACHS, Caecilie. Altertümer des Kanton Tuxtla in Staate Veracruz. In: LEHMANN, WALTER (Ed.). **Festschrift Eduard Selser**. Stuttgart: Strecker und Schroder, 1922.

STIRLING, Mathew W. Great Stone Faces of the Mexican Jungle. *The National Geographic Magazine*, v. 78, n. 3, p. 309-334, 1940.

VAILLANT, George C. A Pre-Columbian Jade. Artistic Comparisons Which Suggest the Identification of a New Mexican Civilization. *Natural History*, v. 32, p. 512-520, 1932.

VAILLANT, George C. y VAILLANT, Suzannah. **Excavations at Gualupita**. New York: American Museum of Natural History, 1934.

WEYERSTALL, Albert. Some Observations on Indian Mounds, Idols and Pottery in the Lower Papaloapan Basin, State of Vera Cruz, Mexico. *Middle American Research Series Publication*. v. 4, 23-69, 1932.

HISTORIOGRAFIA, ZAPATISMO E MOVIMENTOS SOCIAIS: MAPEANDO A ARTE E COMPREENDENDO A PROBLEMÁTICA

HISTORIOGRAPHY, ZAPATISM AND SOCIAL MOVEMENTS: MAPPING ART AND UNDERSTANDING THE PROBLEMATIC

Rodrigo de Moraes Guerra¹

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Resumo: O presente artigo tem como objetivo realizar uma análise acerca da evolução dos estudos dos movimentos sociais, desde uma perspectiva clássica, pautada nos modelos estruturalistas, até o tempo presente com os chamados Novos Movimentos Sociais. Para tanto, utilizamos como objeto de pesquisa o movimento zapatista e buscamos mapear como tal movimento vem sendo debatido na academia brasileira e, do mesmo modo, como reflete esta evolução nas perspectivas dos estudos dos novos movimentos sociais e sua integração com o mundo, no intuito da construção de novas realidades possíveis. Por fim, propomos a relevância em se buscar novas perspectivas teórico-metodológicas sobre este campo de estudos.

Palavras chave: Movimentos Sociais, Zapatismo, História da América, História do Tempo Presente, Teoria da História.

Abstract: This article aims to analyze the evolution of social movement studies, from a classical perspective, based on structuralist models, to the present time with the so-called New Social Movements. Therefore, we use as object of research the zapatista movement and we seek to map how such movement has been debated in the Brazilian academy and, similarly, as it reflects this evolution in the perspectives of the studies of the new social movements and their integration with the world in order to construction of new possible realities. Finally, we propose the relevance of seeking new theoretical and methodological perspectives on this field of study.

Keywords: Social Movements, Zapatismo, History of America, History of the Present Time, Theory of History.

Recebido em: 30/08/2019

Aprovado em: 29/02/2020

Publicado em: 11/04/2020

¹ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em História e Espaços da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), bolsista CAPES. *E-mail:* rodrigo.morais.guerra@gmail.com

1 A INSURGÊNCIA ZAPATISTA E A ATUAÇÃO DE MOVIMENTOS SOCIAIS

No dia 1 de janeiro de 1994, dia no qual o México aderira ao Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), povos indígenas do estado mexicano de Chiapas², organizados militarmente em nome do Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN), apareceram para o México e para o mundo anunciando o seu “já basta!”³. Escondendo os seus rostos para que pudessem ser vistos, os zapatistas⁴ surpreenderam o mundo ao insurgir com um movimento que desafiou todos os prognósticos que apontavam para o fim da luta armada latino-americana e, mais do que isso, levantando consigo a bandeira da resistência ao colonialismo enquanto uma herança histórica e, dessa forma, escrevendo mais um novo capítulo em 1994⁵. A insurgência zapatista em nome do seu Exército, portanto, amplia a atuação dos indígenas de Chiapas para além de um conflito bélico ou disputa por posições hegemônicas de poderes institucionais, traz consigo o processo histórico e toma corpo e sentido como um amplo movimento social que remonta às origens da formação do Estado moderno mexicano e à perpetuação do *poder colonial* (QUIJANO, 2005) na formação dessa sociedade.

Estudar a capacidade transformadora dos movimentos sociais passa pela assimilação do que que o historiador francês Fernand Braudel (1992) veio a tratar como uma história de *longa duração*. Sebastião Vargas Netto (2007) endossa a posição de compreensão desta problemática a partir de uma perspectiva temporal de larga duração, principalmente no continente latino-americano, enfatizando que

² Indígenas de origem *maya* representantes das etnias *tzeltales*, *choles*, *tzotziles* e *tojolabales*. BUENROSTRO Y ARELLANO (2002a, p. 18).

³ Expressão comumente utilizada pelos zapatistas em seus manifestos como uma representação de toda a indignação diante das condições impostas aos povos indígenas, perpetuando um domínio colonial.

⁴ Na bibliografia tocante ao assunto, é comum encontrarmos o termo “neozapatistas”, quando pesquisadores querem se referir, especificamente, aos indígenas de Chiapas, insurgidos para o mundo em 1994, tendo em vista as diferentes circunstâncias e pormenores históricos que diferem o levante do final do século XX em relação ao levante do início do século XX, quando Emiliano Zapata liderou o Exército Libertador do Sul na Revolução Mexicana, logo, o “exército zapatista”. Todavia, no presente artigo, trataremos o levante de 1994 como um levante “zapatista”, pois, compreendemos uma continuidade histórica que nos permite referenciarmo-nos aos indígenas e demais comunidade que resiste em Chiapas dessa forma.

⁵ Em sua Primeira Declaração da Selva Lacandona (1994), divulgada concomitante à insurgência, os zapatistas afirmam serem produto de 500 anos de lutas, desde a colonização, até as demandas encabeçadas por Villa e Zapata na Revolução Mexicana e o abandono aos povos indígenas pelos governos subseqüentes.

Os fenômenos sociais não podem ser suficientemente entendidos se nos encerrarmos, para sua consideração, nas temporalidades da curta ou média duração, e que portanto é necessário abrir sempre generosamente a lente temporal de nosso exame, incorporando às nossas explicações estas visões de muito mais largo alento temporal (Vargas Netto, 2007, p. 161).

Sendo pois a insurgência zapatista de 1994 mais um capítulo nesta perspectiva temporal de longa duração histórica.

Para além das demandas e reivindicações que almejam suprir necessidades do presente, em grande medida, os movimentos sociais são produtos de um longo processo histórico, logo, processo este responsável por constituir relações de identidade, cultura e sonhos comuns daqueles que estimam alcançar o objetivo maior de suas lutas. No campo da ciência histórica, o estudo de movimentos sociais foi impulsionado a partir do desenvolvimento do campo da História Social.

2 HISTÓRIA SOCIAL E MOVIMENTOS SOCIAIS

Marcada por ser um campo historiográfico intradisciplinar, ou seja, por abarcar em sua capacidade de análise outros campos pertinentes à História de maneira dialógica, a História Social surgiu como um viés histórico que provocou rupturas na maneira de se fazer a ciência histórica. Embebida da fonte dos *Annales*, a História Social apareceu, pela primeira vez, na França e logo ampliou seus horizontes para influenciar outras correntes teóricas que balizavam as formas de estudar a História, propondo, com isso, novos olhares sobre objetos consagrados, tais como o movimento operário e sua perspectiva historiográfica estruturalista.

Respaldada pelas novas proposições históricas da História Social, a historiografia marxista desenvolveu grandes avanços na compreensão de novas facetas da luta de classes e relações populares a partir desse novo momento e dessa nova modalidade da História. Um dos pontos fundamentais que a História Social conferiu às interpretações pelo viés marxista, proporcionando novas perspectivas na análise sócio-histórica, consistiu na análise conjuntural da estrutura capitalista. Como bem observou José D'Assunção Barros (2005):

Também é evidente que a historiografia marxista da mesma época – seguindo os princípios norteadores que já no século XIX haviam sido indicados por Marx e Engels com vistas a uma nova filosofia da história – direcionava-se na mesma época para a elaboração de uma história preocupada com a conjunção dos aspectos

econômicos e dos aspectos sociais. O que haveria de relevante a ser estudado não era certamente a história dos grandes homens, ou mesmo a história política dos grandes estados e das instituições, mas sim a história dos ‘modos de produção’ – isto é, das bases econômicas e sociais que determinariam toda a vida social – e também a história das ‘lutas de classes’, isto é, das relações entre os diversos grupos sociais presentes em uma sociedade particularmente nas suas situações de conflito (BARROS, 2005, p. 11).

Dessa forma, a História Social passou a ocupar, a partir da primeira metade do século XX, uma posição influente no debate historiográfico, tanto com a posição dos *Annales*, ao criticar a história política dita tradicional e propor novos ângulos ao conhecimento histórico, a partir de novas interpretações de fontes - também novas - e metodologias; bem como ao contribuir para o historicismo estruturalista, a partir da abordagem das estruturas econômicas e seus reflexos na construção do social.

Diante dessa virada historiográfica, um nome que se destacou nos debates acerca dos movimentos sociais e da própria formulação teórica da ciência histórica do século XX foi o historiador inglês Eric Hobsbawm (1917-2012). Seguindo uma linha pautada pelo materialismo histórico, Hobsbawm adentrou ao campo da História Social propondo inovações, como, por exemplo, diretrizes para a escrita da história social, nas quais deveria se considerar a estrutura e mudança social e o conjunto específico de fenômenos que aconteceram; abordar a história de unidades específicas de pessoas que vivem juntas, a história da sociedade e de suas relações; a aplicação de um modelo e uma hipótese de trabalho sobre o tema central da pesquisa, partindo do ambiente material e histórico, passando às forças técnicas e produtivas, à estrutura da economia resultante e às relações sociais derivadas (MARTINS, 2012). Portanto, as contribuições de Hobsbawm caminharam no sentido de se desvincular da história tradicional e das perspectivas estruturalistas que valorizavam movimentos com objetivos políticos e estruturas organizativas claramente definidas, como era o caso do movimento operário britânico do século XIX, ampliando as compreensões históricas para ações coletivas que estão inseridas na complexa estrutura capitalista e que visam uma transformação social.

Com isso, a mudança em curso provocou um crescimento de obras historiográficas sobre o assunto. No Brasil, Eder Sader e seu livro “Quando novos personagens entram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970 – 1980)” representou bem esse momento. Sader (1988) apresentou a trajetória dos movimentos sociais de São Paulo englobando novos personagens como protagonistas da história na tentativa de

transformações sociais. Dessa forma, o autor colocou tais movimentos como criadores de novos sujeitos sociais e históricos, sendo essa, portanto, a grande contribuição da sua obra nos debates historiográficos da área. A partir de então, os novos olhares sobre movimentos sociais surgiram sob uma interpretação não mais de uma história ortodoxa de classes, mas como de sujeitos históricos sociais reivindicando direitos na busca por uma construção de uma sociedade menos desigual e representando multiplicidades de ambições, de grupos e de valores. Por conseguinte, explorando os movimentos sociais como elementos constitutivos de uma sociedade que caminha em busca de se tornar mais justa e igualitária, pois “suas práticas desalojam a cultura política dominante, que relega atores coletivos (operários, pobres mulheres, negros, minorias) a lugares subalternizados, abrindo possibilidades para a conquista de direitos” (PAOLI; TELLES, 2000, apud MARTINS, 2012, p. 132).

Diante desse quadro, o movimento zapatista surgiu para o mundo como uma força transformadora da sociedade abarcando questões históricas que remetem, diretamente, aos 500 anos de dominação colonial e representando todos aqueles que estão sob esse poder. Tratando-se de um movimento constituído por pessoas que não ocupam ou almejam cargos institucionais (de acordo com seus discursos) e que se colocam na posição de rebeldes sociais, podemos aproximar a compreensão do movimento ao que Hobsbawm veio a tratar como “movimentos primitivos” e “banditismo social”. Juntamente com Hobsbawm, outros historiadores britânicos consagrados, como Edward P. Thompson, se dedicaram aos movimentos coletivos e levantes populares que não apresentavam estrutura organizativa, social e política bem delineada, passando a atribuir-lhes a alcunha de movimentos primitivos – todavia, primitivos no sentido de não estarem estruturados numa concepção moderna e por, em grande medida, suas aspirações também representarem o retorno a práticas pré-modernas. Já com o “banditismo social”, Hobsbawm nos propõe uma relação de não alinhamento dos atores sociais à ordem imposta – o bandido social, constitui um afronte ao poder político que ele não concorda e, por definição, é um rebelde social (SOARES, 2013).

A discussão acerca do movimento zapatista e sua compreensão enquanto movimento social, também está associada às ideias gramscianas da história “de baixo para cima”. É comum na literatura zapatista – comunicados oficiais e demais manifestos – encontrarmos expressões que se referem aos povos “de baixo”, o que Gramsci já nos alertava sobre a importância de se estudar a história percebendo nos povos “de baixo”, ou seja, algo como os

movimentos classificados como primitivos por Hobsbawm, como agentes efetivos da transformação social (SOARES, 2013). Dessa forma, o rebelde social é, antes de tudo, sujeito histórico, o que corrobora a transição conceitual teórica proposta pelas novas leituras da História Social. Esses estudos colocaram em evidência as manifestações populares enquanto passíveis de serem historicizadas.

A compreensão do movimento zapatista, enquanto categoria de movimento social perpassa, também, por uma melhor compreensão desta categoria, associada às idiossincrasias peculiares aos “novos movimentos”. Os Novos Movimentos Sociais, expressão cunhada na Europa, nas análises de Clauss Offe, Touraine e Melucci, consistem em movimentos que se contrapõem aos velhos movimentos sociais organizados estritamente a partir do mundo do trabalho (GOHN, 1995, p. 44). Assim, a discussão ligada aos “novos movimentos sociais” é justificada enquanto movimentos que vão além do conflito de classes, envolvendo questões culturais, de identidade, de direitos, etc. De acordo com Gohn (1997), os Novos Movimentos Sociais são definidos a partir de um conjunto de características tais como a construção de um modelo teórico baseado na cultura, negando a visão funcionalista da cultura como um conjunto fixo e predeterminado de normas e valores herdados do passado; negação do marxismo como campo teórico capaz de dar conta da explicação da ação dos indivíduos e, por conseguinte, da ação coletiva da sociedade contemporânea tal como efetivamente ocorre; surgimento de um sujeito histórico coletivo, não-hierarquizado, em luta contra as discriminações de acesso aos bens da modernidade e, ao mesmo tempo, crítico de seus efeitos nocivos, a partir da fundamentação de suas ações em valores tradicionais, solidários e comunitários; a política ganha centralidade na análise e passa a ser uma dimensão da vida social, abarcando todas as práticas sociais; os atores sociais são analisados por suas ações coletivas e pelas suas identidades coletivas criadas por grupos e não por estruturas sociais (GOHN, 1997, pp. 121-124).

Em suma, os novos movimentos sociais recebem uma nova atenção por parte do historiadores, pois, os mesmos passam a interpretá-los como novos sujeitos históricos, representantes de diferentes aspirações sociais. Do mesmo modo, são capazes de transformar a realidade e as estruturas que balizam a sociedade capitalista ao “articular suas reivindicações singulares e autênticas com a denúncia à lógica destrutiva do capital” (ANTUNES, 2001, p. 216), como é o caso dos zapatistas.

3 MAPEANDO A ARTE

Apesar de terem surgido publicamente para o mundo em 1994 com o Exército Zapatista, o movimento zapatista tem suas raízes mais profundas e sua semente plantada muito antes de se exporem ao México e à comunidade internacional no grande dia da festa neoliberal norte-americana. Os zapatistas expressam a tamanha complexidade de um movimento que incorpora as lutas dos trabalhadores modernos, mas que anuncia serem produto da “longa noite dos 500 anos”, fazendo uma referência direta à colonização espanhola e demais expropriações, sejam elas culturais, territoriais, epistemológicas, ou de qualquer outro tipo; movimento demasiado complexo pois, por ser indígena, é preenchido pela cosmovisão desses povos, o que, inclusive, provoca mudanças cruciais em sua forma e conduta – ressignificando, por exemplo, conceitos clássicos da luta armada latino-americana como a ideia de *revolução*; um movimento tão complexo quanto a conjuntura político-social latino-americana e que, talvez por ter compreendido isso, venha causando tanto impacto na realidade.

Perante a complexidade do movimento, é quase que impossível determinarmos uma organicidade do mesmo. Tendo as Fuerzas de Liberación Nacional (FLN)⁶ como base, o Exército Zapatista surgiu a partir do encontro de um grupo guerrilheiro formado na guerrilha cubana de cunho marxista-leninista e um grupo indígena maia nas entranhas da Selva Lacandona: “Foram seis os guerrilheiros que instalaram, em 17 de novembro de 1983, o primeiro acampamento das Forças de Libertação Nacional em algum lugar da Selva Lacandona” (VOS, 2002, p. 335. Tradução do autor). A partir desse sincretismo ideológico, surgiu o Exército Zapatista de Libertação Nacional e, não obstante, carregando consigo as peculiaridades de sua formação.

Destarte, o zapatismo abrange as mais diversas esferas das problemáticas sociais e reitera sua imagem de movimento que pode ser visto tanto vanguardista, quanto contraditório

⁶ Fundada por Ángel López em 6 de agosto de 1969, com o apoio financeiro e logístico do governo cubano, as Fuerzas de Liberación Nacional (FLN) objetivavam criar um foco guerrilheiro em Chiapas, mais especificamente, na Selva Lacandona (VOS, 2002).

(o que uma coisa não desqualifica a outra). Para além do movimento armado, o zapatismo também é movimento cultural, ideológico, metodológico, alegórico, seminal e inacabado. Isto posto, as produções científicas que compreendem o zapatismo, de mesmo modo, também são diversas e abarcam todo um universo, perpassando pelos mais diferentes métodos, olhares e problemáticas, de modo que, mapear toda a produção historiográfica/científica que busca no zapatismo seu objeto de investigação seria uma atividade que extrapolaria as possibilidades deste artigo. Portanto, nas próximas linhas tentaremos mapear a arte zapatista brasileira: o que se tem discutido sobre os zapatistas no Brasil no âmbito acadêmico? Quais as problemáticas mais recorrentes? Como se tem interpretado tão complexo e vasto movimento? Essas serão as nossas perguntas norteadoras para seguirmos caminhando.

Um primeiro passo que podemos dar em direção ao intento de mapear como a literatura zapatista brasileira aborda o movimento, está na problemática da sua gênese, em outras palavras das suas raízes históricas. Alejandro Buenrostro y Arellano, ao lançar a obra “As Raízes do Fenômeno Chiapas: O Já Basta da resistência zapatista” (2002a), buscou uma maior proximidade junto aos zapatistas para ir às suas raízes e compreender as contribuições do movimento para a construção de um outro México. Aspecto de grande contribuição, trazido à tona pelo estudo de Buenrostro y Arellano, se dá no convívio direto do autor com os povos *tzeltales*⁷, participando de sua luta cotidiana e pensando questões sobre a vida econômica, social, política e cultural, bem como de questões relativas aos aspectos governamentais, indigenistas, identitários e conjunturais, além de oferecer uma verdadeira cronologia da luta zapatista, desde as suas raízes – como denuncia o título da obra. Ainda no mesmo ano, Alejandro Buenrostro y Arellano e Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2002b) organizaram a obra “Chiapas: construindo a esperança”, na qual dispomos de uma compilação de ensaios que abordam o levante zapatista desde a sua origem e história, passando pelas questões de relações de poder, autonomia, democracia, embates com o governo mexicano, direitos indígenas, violência indígena e, até mesmo, ensaios de renomados pensadores e literatos simpatizantes à causa, tais como José Saramago, Manuel Vázquez Montalbán, Antonio Candido, José de Souza Martins e Pedro Casaldáliga. Esses estudos se complementam e trazem contribuições significativas para a compreensão do movimento zapatista nas suas mais diversas esferas.

⁷ Etnia indígena de origem maia, com língua própria e localizado nos Altos e no norte de Chiapas.

As origens do movimento zapatista, de fato, despertaram e continuam despertando o interesse de grande parte da comunidade acadêmica. Emilio Gennari (2005) ao escrever “EZLN: passos de uma rebeldia” apresentou uma obra de grande valor didático para se ter uma introdução à insurgência zapatista. Tratando-se do movimento zapatista um movimento clandestino, rebelde, encabeçado por indígenas, localizados no estado mais pobre do México, de modo que, apenas quando cobriram seus rostos eles foram capazes de serem notados, a obra didática de Gennari se faz de suma importância para a produção bibliográfica sobre o assunto. Gennari utiliza-se em sua narrativa do artifício da ação de uma personagem – a coruja Nádia – e conduz todo o seu livro numa linearidade temporal, desde a formação do Exército Zapatista, perpassando pelo levante em 1994, a reação da comunidade civil, a reação do México e do Mundo e os passos seguintes ao levante realizados pelos zapatistas em busca de uma melhor estruturação e organização para seguirem consistentes em busca de suas demandas básicas: trabalho, terra, teto, alimentação, saúde, educação, independência, liberdade, democracia, justiça e paz. Sendo portanto, como dito, uma obra de caráter introdutório ao vasto universo zapatista.

Ainda no campo das investigações acerca dessa gênese zapatista, como definimos, está a obra “Abaixo e à Esquerda: Uma Análise Histórico-Social da Práxis do Exército Zapatista de Libertação Nacional”, de Alexander Maximilian Hilsenbeck Filho (2007)⁸. Hilsenbeck Filho⁹ estuda o zapatismo com o intuito de alcançar uma análise das causas e motivações do movimento para a sua insurgência em armas, desde o desenvolvimento do seu processo de luta e do seu projeto político, a fim de apresentar um quadro analítico que possibilite apontar o papel ocupado pelo zapatismo na luta social, bem como as possíveis limitações e superações que estas experiências trazem consigo para o pensamento e para os movimentos sociais. Para tanto, o autor perpassa pelos fundamentos do levante indígena em Chiapas; a luta indígena zapatista por “um mundo onde caibam muitos mundos”; e uma discussão teórica acerca da conceitualização de novas relações e práticas sociais propostas pelo movimento.

⁸ Dissertação apresentada para obtenção de título de mestre em Ciências Sociais, apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Campus de Marília.

⁹ Alexander Maximilian Hilsenbeck Filho, juntamente com Erahsto Felício, foi responsável por organizar a obra “Nem o Centro e nem a periferia: sobre cores, calendários e geografias”, no ano de 2008, onde é compilada uma série de discursos do Subcomandante Marcos que falam sobre aspectos importantes do movimento zapatista, tais como as teorias científicas, o reconhecimento das diferenças, a guerra capitalista, a terra e a memória histórica.

No mesmo ano de 2007, Sebastião Leal Ferreira Vargas Netto se debruçou sobre outro aspecto fundamental da luta zapatista e de sua configuração fundamental enquanto movimento: a mística. Em seu trabalho intitulado “A Mística da Resistência: Culturas, histórias e imaginários rebeldes nos movimentos sociais latino-americanos”¹⁰, como o próprio título anuncia, Vargas Netto perscruta questões pouco exploradas quando se trata de um trabalho científico histórico, o autor trata de questões como mística, rituais, imaginários, festas, enquanto elementos da composição cultural/mística/artística do movimento, mas do mesmo modo, enquanto manifestações de resistência às estruturas capitalistas. Vargas Netto traz discussões pertinentes acerca de simbolismos e místicas, mas também nos propõe interpretações valiosíssimas sobre questões de identidade, dignidade, exclusão social, tradição e modernidade, cultura e a ressignificação constante de um movimento que é inovador e busca se inovar a todo momento. Resultado de uma densa pesquisa de campo e bibliográfica, Sebastião Vargas abre os horizontes para a compreensão de movimentos sociais (MST e Zapatismo, especificamente em sua tese) ao explorar fontes diversas e compreender relações históricas que estão entranhadas no imaginário e nas relações dos povos com sua cultura, seus hábitos, sua terra, seus antepassados, seus sentidos e toda a sua tradição. Consistindo, portanto, numa obra de suma importância dentro da historiografia brasileira dos movimentos sociais e, especificamente, do zapatismo.

Situado no que foi definido enquanto Novos Movimentos Sociais, será recorrente a aparição de problemáticas no movimento zapatista associada às idiossincrasias destes novos movimentos. A problemática do recurso à internet e sua publicização mundo afora – ou “espetacularização”, como defendera Figueiredo (2003), foi um desses temas explorados. No ano de 1997, Pedro Henrique Falco Ortiz desenvolveu a pesquisa “Z@patistas on-line: uma análise sobre o EZLN e o conflito em Chiapas, sua presença na internet e a cobertura da imprensa mexicana, argentina e brasileira”¹¹, na qual o autor buscou enfocar o conflito de Chiapas e a insurgência zapatista a partir de uma perspectiva comunicacional e jornalística, buscando contextualizar os zapatistas com suas relações históricas, políticas, sociais e culturais e como os mesmos recorreram aos meios de comunicação virtuais (internet) como

¹⁰ Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Social do Departamento de História da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutor em História Social.

¹¹ Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação Integração da América Latina (PROLAM) da Universidade de São Paulo (USP).

uma estratégia de sobrevivência ao realizarem um diálogo direto com a população civil e sua sensibilização à causa zapatista, evitando um evidente genocídio por parte do exército mexicano contra os povos indígenas rebeldes. Com isso, Ortiz levantou uma das problemáticas recorrentes nos trabalhos que versam sobre os zapatistas: as suas estratégias de guerra; as suas ocupações no ciberespaço; e o envolvimento direto da sociedade civil mexicana em suas lutas e causas. O autor ainda levanta a problemática acerca da cobertura jornalística do conflito nos principais meio de comunicação do México, Argentina e Brasil, discutindo suas reflexões e interpretações sobre a complexidade do fenômeno zapatista.

Explorando a problemática das estratégias de guerra do EZLN, Guilherme Gitahy de Figueiredo, ao escrever “A Guerra é o Espetáculo: Origens e Transformações da Estratégia do EZLN” no ano de 2003¹², enxergou no zapatismo uma inovação estratégica ao não almejar a substituição do sistema, mas a sua reforma, de modo que

[...] sua estratégia, inovadora, coloca a violência armada a serviço da abertura de espaços de diálogo com o governo. E a maior novidade estaria nas táticas que incluem o uso da internet, que permitiu a formação de uma rede de comunicação e solidariedade internacional que foi o diferencial na guerra (FIGUEIREDO, 2003, pp. 16-17).

Com isso, o autor busca elaborar uma definição diferente para o conceito de estratégia, de modo que, a estratégia corresponde

[...] aos padrões da prática, da organização e do discurso que estão relacionados à sobrevivência e aos objetivos do movimento. Não se trata, portanto, dos planos mais gerais do EZLN, mas da maneira como na prática esta guerrilha, e depois o movimento zapatista mais amplo formado ao seu redor, foi se formando do amálgama dos resultados de esforços voluntários e de adaptações inconscientes às realidades encontradas (FIGUEIREDO, 2003, p. 17).

Por fim, assumindo esta estratégia, também, na habilidade do EZLN ao lidar com a comunicação, com as redes de solidariedade formadas e que ampliaram o zapatismo mundo afora promovendo a "espetacularização" do movimento, sendo o “espetáculo” um dos elementos constitutivos da política e da estratégia de guerra zapatista.

Ainda no tocante à relação da insurgência zapatista e sua utilização das mídias, José Gaspar Bisco Junior (2007) escreveu “Guerrilha em foco: a presença na mídia do discurso Zapatista, de seu surgimento até a Quinta Declaração da Selva Lacandona”¹³ e buscou

¹² Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas.

¹³ Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF).

compreender "como os zapatistas utilizaram-se das tecnologias de comunicação para divulgar e dar forma à suas lutas e reivindicações" (BISCO JÚNIOR, 2007, p. 08). Para tanto, a investigação do autor partiu das análises socioeconômicas do estado de Chiapas, reconstruindo os processos que levaram ao surgimento do EZLN até as manifestações políticas do movimento, englobando sua habilidade retórica e artística e a utilização da internet enquanto uma nova ferramenta para os movimentos sociais e, de mesmo modo, para o controle da informação pelos Estados e abordando não apenas a luta política, mas também a "luta cultural" das tradições dos povos maias.

Uma última investigação que pudemos mapear, no tocante ainda à difusão e influência zapatista mundo afora, utilizando-se das mídias e internet, foi o trabalho intitulado "A Ação Global dos Povos e o novo anticapitalismo", do ano de 2017¹⁴. Neste estudo o autor Bruno de Matos Fiuza adentra às problemáticas da globalização e do neoliberalismo e de um movimento, a partir dos anos 1990, denominado de anticapitalismo global. Em sua pesquisa, Fiuza relaciona a emergência dessa nova forma de ativismo a partir dos impactos diretos do levante zapatista de 1994 e, por conseguinte, a formação de uma rede mundial de luta contra a globalização neoliberal que se mobilizou em solidariedade ao EZLN. Fiuza enfatiza, portanto, O caráter protagonista dos zapatistas na formação desse movimento mais amplo. Segundo o autor, o "Já basta!" zapatista é o marco para que apoiadores do EZLN no México e no resto do mundo iniciassem uma rede transnacional de solidariedade e, através de seus comunicados, se sensibilizassem "devido à capacidade do movimento de projetar sua luta para além do âmbito particular em que ela se dava, permitindo que pessoas vivendo em contextos políticos, econômicos e culturais muito distintos se identificassem com a sua mensagem" (FIUZA, 2017, p. 152).

Outro aspecto notável promovido pelos zapatistas e que, de mesmo modo, os oferece uma possibilidade a mais de serem percebidos enquanto um movimento de vanguarda, ou dissidente das guerrilhas tradicionais, consiste na participação direta de lideranças femininas no movimento. Lideranças como as Comandantas Esther e Ramona, por exemplo, apareceram como figuras icônicas da luta feminina e indígena dentro do Exército Zapatista. Não à toa, a temática das mulheres também reverberou, diretamente, nas produções científicas acerca do

¹⁴ Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de História Econômica da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP).

movimento. Com isso, no ano de 2012, Priscila da Silva Nascimento ao escrever "Mulheres zapatistas: poderes e saberes. Uma análise das reivindicações das mulheres indígenas mexicanas na luta por seus direitos - anos 1990"¹⁵ buscou explorar a presença de espaços no movimento zapatista para tratar da questão da mulher indígena, no tocante aos seus direitos, protagonismos e revisão de papéis de gênero no cotidiano das comunidades indígenas. Isto posto, a autora visa identificar as reivindicações e transformações na experiência das mulheres indígenas zapatistas nos seis primeiros anos de visibilidade do movimento (1994 – 2000) e apreender as singularidades que o cercam como um espaço de interesse de atuação dessas mulheres. Por fim, a pesquisa ainda aponta para a perspectiva de um feminismo indígena, que, para a autora, o feminismo indígena

[...] reforça a necessidade de se pensar os problemas enfrentados pelas mulheres a partir de sua diversidade cultural. Entendendo que a exclusão que incorre às mulheres indígenas não se deve apenas à sua condição genérica, mas à sua condição de classe e étnica, reforçam em quase todos os discursos, inclusive as zapatistas, que sua exclusão se deve ao fato de serem mulheres, pobres e indígenas (NASCIMENTO, 2012, p. 162).

Outro trabalho realizado acerca da problemática das mulheres foi o de Clara Cecilia Seguro da Silva, "Memória das mulheres zapatistas: participação, mobilização e a construção do ser mulher no movimento zapatista", no ano de 2018¹⁶. Nesse trabalho recente, a autora, tal qual Priscila da Silva Nascimento, perscruta o espaço da luta das mulheres no movimento zapatista, com o intuito de compreender o processo de mobilização e participação política das mulheres nas comunidades zapatistas, bem como as motivações que levaram as mulheres a participarem do movimento e analisar a memória das mulheres que, em algum nível, estiveram relacionadas ao movimento. Através de entrevistas e análises dos discursos zapatistas, o trabalho traz uma importante contribuição na compreensão das estruturas patriarcais existentes nas tradições indígenas e como a participação política ativa das mulheres favorece a construção de memórias de resistência, contribuindo para a "análise empírica da formação da identidade dentro de um movimento como o zapatista, e da memória social como norteadora da construção da identidade dentro dos movimentos, a partir de uma análise do cotidiano, em visão microsocial" (SILVA, 2018, p. 181).

¹⁵ Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – UNESP, campus de Marília para obtenção de título de Mestre em Ciências Sociais.

¹⁶ Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política.

Indo de encontro ao movimento global de solidariedade aos zapatistas, difundido, em grande medida, pela internet e atraindo os olhos para Chiapas de representantes dos mais diversos setores e movimentos sociais antissistêmicos – como foi problematizado por Davi Matias Marra Demuner (2017), que ao escrever "O Movimento Zapatista e a Solidariedade de Classe Transnacional: Uma análise da luta de classes na globalização"¹⁷, analisou o zapatismo enquanto uma das formas de ações coletivas organizadas capazes de mobilizar uma correlação de forças favoráveis ao desenvolvimento social em detrimento do capitalismo –, no ano de 2013 os zapatistas realizaram a sua *Escuelita*. A *Escuelita Zapatista* abriu as portas das comunidades autônomas zapatistas para pessoas do mundo inteiro, onde puderam conviver com os povos indígenas de Chiapas e aprender na prática as suas vivências e lições oriundas de suas lutas históricas. Resultado da *Escuelita*, no ano de 2014, Luiz Antônio Barbosa Guerra Marques escreveu uma dissertação intitulada "Democracia, Justiça e Liberdade: Lições da Escuelita Zapatista"¹⁸. Fiel ao seu título, o autor buscou, a partir de sua vivência de campo na *Escuelita*, analisar de que forma categorias cristalizadas no desenvolvimento político da modernidade são mobilizadas pelos zapatistas na argumentação do seu projeto político, instituições autônomas e práticas cotidianas das comunidades rebeldes, pois, segundo o autor, "grande parte do discurso político do zapatismo é construído sobre as categorias que se consolidaram com o desenvolvimento da modernidade europeia" (MARQUES, 2014, p. 23). Sendo assim, o trabalho tem por objetivo central analisar os aspectos da modernidade ressignificados pelos zapatistas, principalmente os valores de "democracia", "justiça" e "liberdade", com o intuito de perceber no zapatismo uma possibilidade de abertura de caminhos "para pensar formas concretas e alternativas de organizações autônomas no mundo moderno" (MARQUES, 2014, p. 25).

Um dos aspectos da luta zapatista que mais chamou a atenção do mundo e da academia brasileira foi o da *autonomia*. O projeto autonômico zapatista, praticado em seus territórios e seus modos de sociabilidades, aparece para o mundo como uma manifestação de resistência ao neoliberalismo e às estruturas e valores capitalistas que regem o mundo globalizado, aparece, em suma, como uma alternativa de outro mundo possível. Isto posto,

¹⁷ Dissertação apresentada ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Relações Internacionais.

¹⁸ Dissertação apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília/UnB como partes do requisito para obtenção de título de Mestre.

diversos intelectuais brasileiros passaram a enxergar na autonomia zapatista um objeto rico de pesquisa para se pensar os problemas não apenas de Chiapas, mas do mundo. Neste sentido, Alyne dos Santos Gonçalves (2008), buscou retomar o processo histórico de construção dos governos autônomos zapatistas ao escrever "As Autonomias Zapatistas: uma construção rebelde de novos sujeitos políticos (1994-2008)"¹⁹. Neste sentido, Alyne dos Santos Gonçalves (2008), buscou retomar o processo histórico de construção dos governos autônomos zapatistas ao escrever "As Autonomias Zapatistas: uma construção rebelde de novos sujeitos políticos (1994-2008)". Adentrando à história de Chiapas e da Selva Lacandona, Gonçalves enxergou a autonomia zapatista como produto de influências recebidas de outras experiências autonômicas levadas a cabo na região, nas décadas de 1970 e 80, bem como nas características específicas que o movimento foi desenvolvendo a partir de sua percepção particular em relação ao poder e ao conteúdo da autonomia, considerada um dos direitos coletivos mais importantes para a inclusão dos povos indígenas à sociedade nacional em condições de igualdade e justiça. Destarte, para a autora a autonomia erguida pelos zapatistas assume uma função enquanto alternativa na construção de sujeitos políticos ativos e livres.

Outra obra importante para se pensar a autonomia zapatista num contexto mais amplo, consiste no livro organizado por Antonio Carlos Amador Gil (2011) "Identidades Étnicas e Autonomia na América Latina: Novos olhares a partir do movimento neozapatista"²⁰. A obra organizada por Gil se faz importante pois, além de abordar temáticas propriamente relativas à constituição histórica do projeto autonômico zapatista, desde a sua gênese, perpassando pelos diálogos com o povo e com o governo, até a sua efetivação, ainda aborda questões pertinentes para pensarmos o ser indígena na América Latina e na modernidade. O livro conta, por exemplo, com capítulos voltados para as novas representações do indígena e da indianidade construídas pelos zapatistas no México e também para questões sobre pluralismos étnicos, fomentando, assim, novas possibilidades de se interpretar as identidades indígenas na América Latina.

¹⁹ Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas, da Universidade Federal do Espírito Santo, como pré-requisito para obtenção do título de mestre.

²⁰ A obra está inserida na coleção Rumos da História, uma publicação do Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas e do Núcleo de Pesquisa e Informação Histórica da Universidade Federal do Espírito Santo.

A problemática acerca da autonomia zapatista inspirou outros trabalhos a versarem sobre: "Autonomia, Nação e Classe: o projeto zapatista das comunidades lacandonas para o México (1994-2004)", de Leandro Machado de Souza (2014)²¹, no qual foi trabalhada as lutas indígenas históricas, a influência da Igreja Católica com a Teologia da Libertação na formação dos indígenas e o projeto de autonomia para, ao fim, pensar o zapatismo enquanto um agente classista; "Por uma geografia da autonomia: a experiência da autonomia territorial zapatista em Chiapas, México", de Fábio Márcio Alkmin (2015)²², que interpreta o movimento zapatista como um divisor de água no contexto das organizações indígenas e emergências políticas latino-americanas, e analisa a organização espacial dos territórios autônomos zapatistas e suas relações sócio-espaciais, buscando enxergar os limites e potencialidades que o modelo autônomo zapatista oferece a outros grupos indígenas, situando a discussão, portanto, para além dos limites propriamente físicos-espaciais; por último, "Autonomía indígena: el caso del reconocimiento de la autonomía regional en nicaragua y de la resistencia autónoma del movimiento zapatista en México", do mexicano Waldo Lao Fuentes Sánchez (2018), merece um destaque. Apesar de mexicano, Fuentes Sánchez incorpora o nosso mapeamento acerca das produções acadêmicas sobre o zapatismo, pois a sua pesquisa referente ao tema foi concebida na Universidade de São Paulo²³, onde o autor tentou analisar historicamente a luta pelo reconhecimento da autonomia dos povos indígenas na América Latina, a partir das experiências na Nicarágua, sob o governo Sandinista, e a experiência zapatista. Portanto, em sua tese o tema da autonomia, diferentemente de como foi tratado por outros autores, consiste na autonomia dos povos indígenas, ou seja, nas suas livres determinações enquanto povos indígenas, e não uma autonomia que se reduza aos territórios ou resistência ao capitalismo – questões que, sem dúvidas, também são englobadas em seu texto.

Em suma, o levante zapatista no dia 1 de janeiro de 1994 foi marcante não apenas para o México, mas para todo o mundo, pois, em torno deste movimento, percebemos um marco

²¹ Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em História, no Curso de Pós-Graduação em História, Área de Concentração em História Social, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, município de Seropédica.

²² Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como requisito para obtenção do título de Mestre em Geografia Humana.

²³ Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM) da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Ciências.

para os estudos dos novos movimentos sociais. Seja através de suas lutas cibernéticas, no ciberespaço, onde os zapatistas souberam ocupar e se propagar mundo afora, por meio de uma rede global simpática à causa dos rebeldes de Chiapas; seja através de suas lutas em direção a autonomia e o desenvolvimento complexo desta categoria aplicado pelos zapatistas; seja na reconstrução histórica de suas lutas, remetendo a lutas do passado, a identidade mexicana, às estruturas capitalistas, ao colonialismo e outros termos de longa duração histórica; ou seja em diferentes outros problemas que os zapatistas também assumem como seus e inspiram pesquisadores a se inspirarem nos zapatistas, como no tocante à questão da educação e direitos humanos, como foi abordado por Juliana Silva dos Santos (2008) ao analisar a educação autônoma zapatista enquanto instrumento político de suas lutas e organizações sociais²⁴; e por Clécio Ferreira Mendes (2005), que realizou um estudo comparativo das concepções educacionais entre o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), no Brasil e do EZLN, no México, interpretando como as reivindicações histórica dos camponeses se manifestam nas propostas pedagógicas de ambos os movimentos que têm na terra um de seus aspectos centrais de lutas e histórias²⁵; como na construção da figura do Subcomandante Marcos²⁶, como foi o caso de Frederico Souza de Queiroz Assis (2013), ao investigar como se construiu, historicamente, a figura de Marcos e levantando questões como a dissolução da individualidade de Marcos para se transformar em um símbolo do ideário zapatista²⁷; ou como Leandro Marcelo Cisneiros (2014) trabalhou o movimento realizando um estudo voltado para a análise das categorias de *dignidade e rebeldia*, inseridas na resistência, sob um contexto de biopolítica – já adentrando às discussões foucaultianas²⁸; ou, até mesmo, como fez Lucas da Costa Maciel (2018) ao abordar o zapatismo enquanto problemática para se estudar estética e história da arte, através de um estudo etnográfico sobre a arte mural zapatista, situadas nas

²⁴ Ver SANTOS, Juliana Silva dos. **O movimento zapatista e a educação: direitos humanos igualdade e diferença**. 2008. 135 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

²⁵ Ver MENDES, Clécio Ferreira. **"Para soletrar a liberdade": as propostas educacionais do movimento zapatista no México e dos Sem-Terra no Brasil na década de 90**. 2005. 159 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de História Social, Pontifícia Universidade Católica São Paulo, São Paulo, 2005.

²⁶ Principal porta voz nos anos iniciais do movimento e que recebeu grande destaque na mídia e entre intelectuais pela sua habilidade em manejar as palavras.

²⁷ Ver ASSIS, Frederico Souza de Queiroz. **Para Além do Cachimbo de Magritte: Messianismo e Utopia na Construção da Figura do Subcomandante Marcos**. 2013. 126 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de História Social, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

²⁸ Ver CISNEIROS, Leandro Marcelo. **Guerra e política nas comunidades zapatistas de Chiapas-México: resistência e criação**. 2014. 935 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

paredes dos edifícios públicos do movimento e indagando sobre “o que faz um mural zapatista?”²⁹.

Isto posto, como pudemos atestar, o zapatismo, de fato, assume um caráter multiforme e seminal que se reproduz nas mais diferentes abordagens sobre o tema na academia brasileira. Desde as raízes históricas e suas relações com os movimentos de resistência ao colonialismo de longa duração, passando pelas discussões acerca das estruturas capitalistas, da identidade indígena, da autonomia territorial e coletiva, dos direitos, das utopias, das místicas, das comunicações, das artes e da estética, os zapatistas apresentaram para o mundo em 1994 não um capítulo a mais das lutas antissistêmicas latino-americanas, mas uma nova manifestação coletiva de se pensar outros mundos possíveis.

4 CONCLUSÃO

A evolução no estudo dos movimentos sociais caminhou conjuntamente com a evolução da História como ciência. Caracterizando-se por conceber uma nova condição histórica, e estando o conhecimento histórico associado, diretamente, às condições históricas às quais ele é produzido, a História, como disciplina, passou a ser estudada, pois, não mais pelos mesmos paradigmas, teorias e métodos de outrora, mas por uma nova perspectiva, na qual o sujeito passou a ser pensado como uma produção histórica (ALBUQUERQUE JÚNIOR, 2007), sendo assim, os povos de baixo³⁰, organizados em movimentos populares, passaram a ser enxergados como sujeitos protagonistas no processo histórico. Os movimentos sociais passaram, então, a serem interpretados sob uma ótica de pertencimento da realidade histórica e de força motriz das transformações no processo histórico. Com isso, complexificaram-se as análises estruturalistas da sociedade moderna capitalista; as análises dos discursos e seus poderes de construção de identidade; os poderes simbólicos que permeiam nossa vivência em sociedade; e vão além na tentativa de buscar uma transformação estrutural nos âmbitos sociais, políticos e econômicos. Logo, ao tratarmos dessa amplitude

²⁹ Ver MACIEL, Lucas da Costa. **Os murais zapatistas e a estética tzotzil**: pessoa, política e território em Polhó, México. 2018. 259 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Estética e História da Arte, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

³⁰ Aqui me refiro a povos que travam lutas históricas em busca de uma maior igualdade e reconhecimento social, não se resumindo apenas a lutas pela terra, ou meios de produção.

dos movimentos sociais, perscrutar o movimento zapatista é um exercício preponderante no amadurecimento dessa historiografia, pois, o zapatismo surge como movimento indígena, porém, assumindo as demandas de qualquer pessoa, em qualquer lugar do mundo, dizendo “já basta!”³¹.

Finalmente, buscamos neste artigo ressaltar essa discussão, ainda que incipiente, sobre a transição da compreensão científica acerca dos movimentos sociais, e a emergência de novos movimentos sociais, englobando novas esferas e condições de lutas, aqui representados pelo movimento zapatista. Por fim, ao realizar um mapeamento da arte zapatista produzida na academia brasileira, podemos atestar as diferentes esferas que o movimento vem atingindo no estudo do mundo e das sociabilidades na modernidade e no mundo capitalista. Somando-se à bibliografia brasileira com bibliografias de renomados pesquisadores como Jérôme Baschet, Gilberto López y Rivas, Pablo González Casanova, Raúl Zibechi, Francisco López Barcenas, Guiomar Rovira, Luis Hernández Navarro, Héctor Díaz Polanco, Yvon Le Bot, Bruno Baronnet, entre outros, podemos enxergar nos estudos zapatistas relevantes contribuições para as crises sociais, políticas e econômicas do tempo presente na América Latina e no mundo globalizado.

5 REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE JÚNIOR, Durval Muniz de. **História: a arte de inventar o passado**. Ensaios de teoria da história: Bauru, SP: Edusc, 2007.

ALKMIN, Fábio Márcio. **Por uma geografia da autonomia: a experiência da autonomia territorial zapatista em Chiapas, México**. 2015. 195 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

ASSIS, Frederico Souza de Queiroz. **Para Além do Cachimbo de Magritte: Messianismo e Utopia na Construção da Figura do Subcomandante Marcos**. 2013. 126 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de História Social, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BARROS, José D'Assunção. A História Social: seus significados e seus caminhos. LPH: **Revista de História**, Ouro Preto, v. 15, p.235-256, 2005.

³¹ Marcos é todas as minorias intoleradas, oprimidas, resistindo, explodindo, dizendo já basta!”. MARCOS, Subcomandante Insurgente. **El Viejo Antonio: En la montaña nace la fuerza, pero no se ve has que llega abajo**. Chiapas, 1994.

BISCO JUNIOR, José Gaspar. **Guerrilha em foco**: a presença na mídia do discurso Zapatista, de seu surgimento até a Quinta Declaração da Selva Lacandona. Juiz de Fora, UFJF. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2007.

BRAUDEL, Fernand. A longa duração. In: **Escritos sobre a História**. Lisboa: Perspectiva, 1992.

BUENROSTRO Y ARELLANO, Alejandro. **As raízes do fenômeno Chiapas**: o já basta da resistência zapatista. São Paulo: Alfarrábio, 2002a.

BUENROSTRO Y ARELLANO, Alejandro; OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de (Org.). **CHIAPAS**: construindo a esperança. São Paulo: Paz e Terra, 2002b.

CISNEIROS, Leandro Marcelo. **Guerra e política nas comunidades zapatistas de Chiapas-México**: resistência e criação. 2014. 935 f. Tese (Doutorado) - Curso de Pós-graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

DEMUNER, Davi Matias Marra. **O Movimento Zapatista e a Solidariedade de Classe Transnacional**: Uma análise da luta de classes na globalização. 2017. 170 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Economia Política Internacional, Instituto de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017

FIGUEIREDO, Guilherme Gitahy de. **A Guerra é o Espetáculo**: Origens e Transformações da Estratégia do EZLN. 2003. 366 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, Campinas, 2003.

FIUZA, Bruno de Matos. **A Ação Global dos Povos e o novo anticapitalismo**. 2017. 248 f. Dissertação (Mestrado em História Econômica) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

GENNARI, Emilio. **EZLN Passos de uma rebeldia**. São Paulo: Expressão Popular, 2005

GIL, Antonio Carlos Amador et al (Org.). **IDENTIDADES ÉTNICAS E AUTONOMIA NA AMÉRICA LATINA**: Novos olhares a partir do movimento neozapatista. Vitória: Npnh Publicações, 2011. 132 p.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos e lutas sociais na história do Brasil. São Paulo: Loyola, 1995.

GOHN, Maria da Glória. Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

GONÇALVES, Alyne dos Santos. **As Autonomias Zapatistas**: uma construção rebelde de novos sujeitos políticos (1994 - 2008). 2008. 188 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de História Social das Relações Políticas, Departamento de História, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2008.

HILSENBECK FILHO, Alexander Maximilian. **Abaixo e à Esquerda**: Uma Análise Histórico-Social da Práxis do Exército Zapatista de Libertação Nacional. 2007. 247 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2007.

MACIEL, Lucas da Costa. **Os murais zapatistas e a estética tzotzil**: pessoa, política e território em Polhó, México. 2018. 259 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Estética e História da Arte, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

MARQUES, Luiz Antônio Barbosa Guerra. **Democracia, Justiça, Liberdade**: Lições da Escuelita Zapatista. 2014. 128 f. Dissertação (Departamento de Sociologia) - Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

MARTINS, Gelise Cristine Ponce. O estudo dos movimentos sociais. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 132, p.128-139, maio 2012. Mensal.

MENDES, Clécio Ferreira. **"Para soletrar a liberdade"**: as propostas educacionais do movimento zapatista no México e dos Sem-Terra no Brasil na década de 90. 2005. 159 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de História Social, Pontifícia Universidade Católica São Paulo, São Paulo, 2005.

NASCIMENTO, Priscila da Silva. **Mulheres zapatistas**: poderes e saberes: Uma análise das reivindicações das mulheres indígenas mexicanas na luta por seus direitos - anos 1990. 2012. 188 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de São Paulo, Marília, 2012.

ORTIZ, Pedro Henrique Falco. **Z@patistas on-line**: uma análise sobre o EZLN e o conflito em Chiapas, sua presença na internet e a cobertura da imprensa mexicana, argentina e brasileira. 1997. 590 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

PAOLI, Maria Célia; TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais. Conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, Sonia et al. (org.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In.: LANDER, Edgardo (org.). **A Colonialidade do Saber** - Eurocentrismo e Ciências Sociais - Perspectivas Latino-americanas. Buenos Aires: Clacso, 2005.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, Juliana Silva dos. **O movimento zapatista e a educação**: direitos humanos igualdade e diferença. 2008. 135 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SILVA, Clara Cecilia Seguro da. **Memória das mulheres zapatistas**: participação, mobilização e a construção do ser mulher no movimento zapatista. 2018. 195 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mudança Social e Participação Política, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

SOARES, Felipe Paiva. Eric Hobsbawm (IN MEMORIAN): notas para leitura dos movimentos sociais pré-políticos. **Revista de Teoria da História**, Goiás, n. 9, p.211-227, jul. 2013.

SOUZA, Leandro Machado de. **Autonomia, Nação e Classe**: o projeto zapatista das comunidades lacandonas para o México (1994-2004). 2014. 107 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de História Social, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2014.

SUBCOMANDANTE INSURGENTE MARCOS. **Nem o centro e nem a periferia**: sobre cores, calendários e geografias. Erahsto Felício e Alex Hilsenbeck (org.). Coletivo Protopia S.A. e Danilo Ornelas Ribeiro, tradução. Porto Alegre: Deriva, 2008, 192 p.

SÁNCHEZ, Waldo Lao Fuentes. **Autonomía indígena**: el caso del reconocimiento de la autonomía regional en nicaragua y de la resistencia autónoma del movimiento zapatista en México. 2018. 238 f. Tese (Doutorado) - Curso de Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

VARGAS NETTO, Sebastião Leal Ferreira. **A mística da resistência**: culturas, histórias e imaginários rebeldes nos movimentos sociais latino-americanos. São Paulo, USP. Tese (Doutorado em História Social) – Programa de Pós-Graduação em História Social, Universidade de São Paulo, 2007.

VOS, Jan de. **Una tierra para sembrar sueños**: Historia reciente de la Selva Lacandona (1950-2000). México: FCE, CIESAS, 2002.

EDUCACIÓN INCLUSIVA EN LATINOAMÉRICA: NUEVAS PREGUNTAS A VIEJOS PROBLEMAS

INCLUSIVE EDUCATION IN LATIN AMERICA: NEW QUESTIONS TO OLD PROBLEMS

Juan Bello Domínguez¹
Mariana del Rocío Aguilar Bobadilla²
Universidad Pedagógica Nacional, México

Resumen: La educación inclusiva en Latinoamérica y sus modelos de atención a la diversidad establecen tres ejes: inclusión, equidad y calidad, ésta última orienta el sistema educativo sobre vectores para la inclusión: pertinencia, pertenencia y convivencia. Históricamente, la región registra un sesgo en la educación intercultural con los pueblos indígenas, y en la educación especial hacia las personas con alguna discapacidad, con la incorporación de temáticas derivadas de las desigualdades socioeconómicas que se suman a la administración de las diferencias. En la perspectiva del paradigma intercultural es imperativo el análisis hermenéutico del discurso político, conformar una base conceptual que permita una crítica a los llamados conceptos blandos de los organismos internacionales y explicar la *ausencia* del sujeto en la narrativa de la política educativa. Esto conlleva a preguntar ¿Por qué visibilizar a los diferentes, sobre el reconocimiento de las diferencias?, ¿Cómo arribar a una educación pertinente para la inclusión en contextos socioculturales diversos? El enfoque intercultural en la educación implica dar cauce a la alteridad, gestionar el ejercicio del derecho a la educación, el reconocimiento de las diferencias y las desigualdades para la inclusión, la convivencia y el diálogo intercultural.

Palabras clave: Inclusión, Educación Inclusiva, Inclusión Educativa, Enfoque Educación Intercultural, Educación Indígena.

Abstract: Inclusive education in Latin America and its models of attention to diversity establish three areas: inclusion, equity and quality, the last, orientate the educational system on vectors to inclusion: relevance, belonging and coexistence. Historically, the region has a bias in intercultural education with indigenous peoples, and in special education towards people with disabilities, with variations derived from socioeconomic inequalities that are added to the administration of differences. In the perspective of the intercultural paradigm, the hermeneutical analysis of political discourse is imperative, forming a conceptual basis that allows criticism of the so-called soft concepts of international organizations and explaining the absence of the subject in the narrative of educational policy. This leads to asking: Why making the different ones visible, with the recognition of the differences? How to reach an education relevant for inclusion in diverse socio-cultural contexts? The intercultural approach in education implies giving way to otherness,

¹Doctor en Sociología. Profesor Investigador de la Universidad Pedagógica Nacional/Universidad Nacional Autónoma de México. www.jbello.org. Email: juanbell@hotmail.com

²Doctora en Estudios Latinoamericanos. Profesora Investigadora de la Universidad Pedagógica Nacional/Universidad Nacional Autónoma de México. Email: marianadelrocioa@outlook.com

managing the exercise of the right to education, recognition of differences and inequalities for inclusion, coexistence and intercultural dialogue.

Keywords: Inclusion, Inclusive Education, Educational Inclusion, Intercultural Education.

Recebido em: 15/11/2019

Aprovado em: 16/03/2020

Publicado em: 11/04/2020

1 INTRODUCCIÓN

El balance de las políticas para la inclusión en Latinoamérica nos remite a los proyectos para la atención de la diversidad en la educación y a los desafíos en la definición de las políticas culturales y educativas con un enfoque intercultural. El propósito manifiesto de éstas apunta a visibilizar la diversidad sociocultural y la atención a la pobreza, mediante criterios de inclusión social e inclusión educativa en el contexto de un orden legal y un sistema social heterogéneos, en donde los desiguales y los diferentes se encuentran en tensión permanente.

La política para la inclusión refiere la expulsión que el propio principio organizador social propicia necesariamente desde dentro del sistema y posteriormente, se generan acciones para la inclusión de aquello que la lógica del sistema excluyó. El ámbito educativo se convierte en un espacio conveniente para la inclusión social e inclusión educativa, mediante el ingreso a la institución escolar. Ponen el foco de atención en los criterios de “calidad”: ingreso, permanencia, abatimiento del rezago, reprobación, ausentismo y eficiencia terminal. La atención a las desigualdades y las diferencias son desplazadas, mientras en los procesos educativos los actores dirimen sus relaciones entre disputas y tensiones. El acceso a la educación como indicador de justicia social cumple con la expectativa social de “tener educación”. Sin embargo, escolarizar no significa acceder a una educación pertinente.

La exclusión de los individuos genera marginación, mayor explotación, nuevas formas de dominación y asimilación que, a su vez, subordinan las diferencias mediante un proceso hacia la unidad interna y otro que, tiende a la exclusión de lo *diferente*. El desafío es transitar del discurso sobre el acceso a la educación como una oportunidad, hacia el ejercicio del derecho a la educación, y generar los dispositivos y estrategias apropiados para el reconocimiento de la

diferencia cultural y la desigualdad, hacia la construcción de escenarios de inclusión, convivencia y diálogo intercultural. El reconocimiento de los derechos reivindicativos del racismo, la discriminación y la exclusión social, mediante la discriminación positiva y la acción afirmativa, como medidas compensatorias, pretenden el combate a la pobreza.

2 EXCLUSIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL EN LATINOAMÉRICA

La desigualdad y la diversidad sociocultural generan procesos de exclusión que se manifiestan en la polarización de las sociedades Latinoamericanas. La exclusión es considerada como un nuevo fenómeno de análisis de la dinámica social con base en MORENO, (2005), CEPAL (2008), OCDE, (2010), derivado de la reorganización capitalista, del capitalismo desorganizado y de un sistema de acumulación flexible que expulsa a amplios sectores de la población y propicia la marginación (SANTOS, 2005a). La exclusión en los países latinoamericanos mantiene a los individuos fuera del circuito de la producción, la distribución y el consumo de bienes materiales y simbólicos (GARCÍA CANCLINI, 2007). Así también, conlleva una mayor explotación y limitaciones para el ejercicio de los derechos, la ciudadanía y la democracia (CEPAL, 2008, UNESCO, 2004).

El concepto de exclusión implica definir una “frontera interior” que determina el *adentro* y el *afuera*, identificar ¿quiénes son los excluidos? y desde qué mirada.

Así la valoración de los bordes críticos, de las fronteras interiores y lejanas, puede convertirse en una evaluación renovada del centro, pues este proceso aporta finalmente una mirada esencial a una historia total en construcción permanente, en donde la periferia atañe al centro, y en donde éste suele definirse a la luz de sus bordes. Así, a través de los discursos y los sucesos de esta marginalidad renovada en la exclusión y el atraso, parecen manifestarse las transformaciones más fundamentales de las estructuras económicas, sociales e ideológicas del país entero (GARCÍA DE LEÓN, 2002 p. 22).

Iniciar este artículo con un acercamiento conceptual sobre la exclusión, nos permite exponer sus principios y fronteras que separan los sectores de la sociedad: por pertenecer o no desde adentro de la estructura social (SANTOS, 2005a); se delimita el espacio y defiende el acceso a los servicios; afuera, la frontera es permeable y porosa que genera la expectativa no sólo de estar próximo, sino, de “llegar a estar adentro”, que no se reconoce la emergencia de nuevas

identidades y de otras formas de participación y representación social (SANTOS, 2009). En contraparte, lo cultural conlleva a la construcción de una esfera diferenciada de la vida social, esto es, cada grupo social manifiesta su particularidad al interior de la sociedad y esta distinción, segmenta a la sociedad y excluye la diversidad sociocultural.

La atención a la diversidad sociocultural sustentada por las políticas impulsadas en Latinoamérica al inicio del siglo XXI (UNESCO/OREALC, 1999), tiene su fundamento en el paradigma de la justicia social, éste se concreta en políticas sociales y medidas compensatorias y focalizadas, destinadas preferentemente a los grupos marginados y vulnerables. Los principios de la justicia social tienen su fundamento en una sociedad con instituciones y un marco normativo que garantiza la libertad y la igualdad social, mediante la aproximación a principios que significan tener libertades básicas e igualdad de condiciones y oportunidades, en el marco del concepto de la justicia distributiva (RAWLS, 1971).

Desde el marco conceptual, la igualdad normativa presupone la igualdad en dignidad y derechos fundamentales de todos los ciudadanos. La justicia distributiva es proporcional con relación a patrones de mérito y necesidad, pero nos preguntamos ¿cómo justificar esos patrones en el desarrollo de las políticas públicas? políticas públicas. Recuperamos a Tugenthat (2008), él refiere un acercamiento a la igualdad como un concepto que se gesta en el pensamiento moral, donde la ética asocia igualdad y universalidad, esto es, la igualdad de derechos sin distinción. Esta consideración reduce al plano coyuntural y de inmediatez al acceso de las condiciones materiales mínimas para la subsistencia, asimismo, a la base de la concepción del desarrollo humano, ambas, alejadas de lo “humano” en una perspectiva integral, volcada hacia la atención de la pobreza y de la inclusión.

La diversidad cultural visibilizada y reconocida en la normativa internacional, no ha dejado de ser un eje de tensiones, desencuentros y dominación desde la visión relativista, estrecha y esencialista del concepto de cultura, no cesa en su afán de homogeneizar, y por ello, enfatiza la noción de la exclusión (BELLO y AGUILAR, 2016).

La estandarización de las diferencias, sumadas a las desigualdades en el marco del neoliberalismo y las políticas Sociales implementadas en Latinoamérica, son la base de la inclusión social y educativa (ROJAS, 2015).

3 EDUCACIÓN E INCLUSIÓN. VIEJOS PROBLEMAS

La lógica para la inclusión social y educativa de las políticas en Latinoamérica (BLANCO, 1999) se enfocan del plano individual hacia el desarrollo de los diferentes atributos de las personas, y cómo la distribución de éstas incide sobre los resultados desiguales que se alcanzan en un contexto social determinado, así, la fórmula para combatir la pobreza -no la desigualdad- es incrementar la capacidad de los individuos y no solamente la distribución de bienes. Sin embargo, la tendencia establecida en las políticas sociales orienta la atención hacia los satisfactores que se traducen en indicadores de combate a la pobreza (CAROSIO; BANKO y PRIGORIAN, 2014). En consecuencia, los procesos de la inclusión social y educativa tuvieron diferentes momentos desde su irrupción, luego de la organización y la negociación que se tuvo de sus particularidades.

El principio organizador de estas políticas no permitió profundizar hacia la conformación de una organización inclusiva distinta en el marco institucional; se hizo al margen de la base social de las familias con un discurso reivindicativo, de movilización y organización, orientado a los *logros* de un impacto social que promoviera una *organización discursivamente incluyente*, como lo refieren Ullman, Maldonado y Nieves, (2014), Del Popolo (2017) y Tenenbaum y Viscardi (2018).

Sobre la discriminación y el pluralismo cultural en la escuela, la UNESCO (2005), establece una clasificación que considera en el vector de Pertenencia: la escuela excluyente. Este tipo de escuela no marca diferencia en el currículo, textos, ni recursos que se destinan a escuelas que atienden a poblaciones culturalmente diversas, selecciona, no compensa desigualdades ni responde a necesidades de la población, está centrada en los logros educativos y su meta, mantener la matrícula; en la escuela asistencialista, la compensación simple hacia la mejora de condiciones internas de la escuela, o la cohesión social a través de apoyos para la alimentación, salud y vestuario escolar, está impregnada de paternalismo y obstáculos burocráticos que no

contribuye a salir del aislamiento y la exclusión; y, la escuela inclusiva tiende a la compensación integral, ya que está orientada a la incorporación y retención de los niños en la escuela para hacer frente a la desigualdad. Sin embargo, en los casos de Brasil, Chile, Colombia, México y Perú ninguna tipología de escuela se orienta a la construcción de relaciones dialógicas hacia la interculturalidad, la inclusión que proponen es en términos de acceso a la escuela: solo escolarización. (UNESCO, 2005) (UNESCO/OREALC, 2008)

El ideario ideológico sobre la igualdad pública concebida en una perspectiva individual y privada, se gestionan en el ideario de la escuela como ámbito público por definición. La institución escolar es el escenario para no sólo solo visibilizar, sino también, manifestar las diferencias que fuera de ésta son sancionadas. La matriculación de los excluidos se realiza con la perspectiva de una realidad social que se reproduce sobre sí misma, con base en un principio organizador que se recrea para poner en marcha nuevas formas de asimilación.

El término *inclusión* tiene diferentes interpretaciones en los países. En algunos casos se asocia a los estudiantes que viven en contextos marginales o de pobreza, pero lo más frecuente es relacionar la inclusión con la participación de las personas con discapacidad, u otras denominadas con necesidades educativas especiales, en la escuela común. Es decir, se está asimilando el movimiento de inclusión con el de integración cuando en realidad se trata de dos enfoques con una visión y foco distintos. Esta confusión tiene como consecuencia que las políticas de inclusión se consideren como una responsabilidad de la educación especial, limitándose el análisis de la totalidad de exclusiones y discriminaciones que se dan al interior de los sistemas educativos que, como se ha visto, son muy numerosas (UNESCO, 2008, pp. 6-7).

En el debate sobre la desigualdad, pobreza y exclusión promovido en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología del 2017 (CUSTODIO; PALERMO y VIGNA, 2019), las categorías de exclusión e inclusión en el marco de la política social se analizan en la perspectiva de las medidas compensatorias y focalizadas para los grupos marginados y vulnerables. El análisis sobre las acciones afirmativas que se implementan en la política pública, se observa el tránsito de programas sociales de la atención a la diversidad hacia las acciones focalizadoras para los grupos vulnerables. Las acciones afirmativas para América Latina se orientan a rubros asociados con la atención de la pobreza y la inclusión, la definición de algunos indicadores, en la percepción de diversos grupos y sectores sociales documentan que la escolarización es un referente de inclusión social (CEPAL, 2017).

En el *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el mundo 2010. Llegar a los marginados* (UNESCO, 2010), se señalan algunos problemas derivados de la política de atención a la diversidad cultural, entre los que destacan: La inclusión de aprendizajes culturalmente pertinentes en los programas curriculares y cómo educar en la interculturalidad; cómo educar a personas de distinta procedencia sin reproducir estereotipos y a la vez formar en competencias para la convivencia; y, cómo arribar a una educación incluyente disminuyendo la desigualdad respecto a la condición cultural y social.

Destacamos del documento antes referido, el sustento a las políticas educativas diseñadas por los organismos internacionales y su orientación para intentar disminuir la conflictividad, en tanto se transite de la diversidad y la desigualdad, a la cohesión social, situación no sólo difícil, sino imposible de resolver bajo un principio organizador universal basado en la desigualdad y la exclusión.

El *reconocimiento* de la diversidad cultural promovió su *atención* mediante protocolos que atienden el sentido de lo técnico y lo práctico. La *validación* teórica de la educación inclusiva se apega a los principios de las políticas compensatorias, impulsadas en el contexto global y no deja de afirmarse en su práctica para extenderse por todo el mundo. Sin embargo, respecto a la *atención* de las diferencias y a las desigualdades, es limitado y seriamente cuestionado. Una vez asumido el carácter global e integrador de la sociedad, la inclusión trasciende el sistema escolar y también el ámbito educativo, sin poder reivindicarse y responsabilizarse ante las comunidades y grupos sociales para fortalecer la diversidad, participación y democracia. (GUELMAN; CABALUZ y SALAZAR, 2018)

4 ENFOQUE DE LA EDUCACIÓN INCLUSIVA PARA LATINOAMÉRICA

Construir un nuevo enfoque de la educación inclusiva en Latinoamérica implica el tránsito del paradigma de la simplicidad (basado en el pensamiento único y continuo en el marco de los límites o las fronteras disciplinares), al paradigma de la complejidad, en el que la concepción del

mundo rompe con la continuidad en una perspectiva holística, incluye miradas diferentes y rompe con los campos disciplinares de la educación inclusiva en Latinoamérica. Las fronteras de la inclusión son espacios de disrupción, disputa y ruptura. La discontinuidad, la diferencia y la búsqueda relacional, son formas de enfrentar el hecho de que las formas de pensar y actuar son variables, que acompañan la historia y conllevan a nombrarlas en plural: conocimientos, culturas, etc.

Las fronteras de la inclusión ponen de relieve una mayor apertura de campos, flujos, redes y oportunidades de hacer nuevas preguntas (HANNERZ, 1997). El contexto histórico de Latinoamérica en entornos multiculturales Mires, (2011) y Garita, (2018), permiten documentar relaciones asimétricas, paralelamente, procesos de resistencia y movilización que han gestionado el reposicionamiento de los actores que plantean un proyecto político para la acción en la interculturalidad, que oriente el desarrollo con base en el mestizaje cotidiano, evite negar prácticas, procesos y racionalidades derivados de otras maneras de existir, como fundamento del proyecto educativo de la educación inclusiva bajo principios éticos y contenidos pertinentes.

¿Por qué lo diferente es visto como un problema? ¿Por qué no asumir como un hecho la comprensión de la realidad en la perspectiva de sus discontinuidades y diferencias, con relación a los procesos sociales y la generación de conocimiento? En una lectura inicial, los efectos de las políticas de conocimiento empiezan a plantear lo político de la institución y la des-institución de lo social, emergen o se rompen a través de la oscilación dentro del contexto.

La diferencia ¿es intermediaria entre estos dos extremos? O bien, ¿no es acaso el único extremo, el único momento de la presencia y de la precisión? La diferencia es ese estado en el cual puede hablarse de la determinación. La diferencia “entre” dos cosas es solamente empírica, y *las* determinaciones correspondientes, extrínsecas. Pero, en lugar de una cosa que se distingue de otra, imaginemos algo que se distingue –y que, sin embargo, *aquello de lo cual* se distingue no se distingue de él-. (DELEUZE, 2002, p. 61).

¿Cuál ha sido el papel de la institución escolar en la implementación de las políticas de reconocimiento y para la inclusión? ¿Cómo configurar el proyecto educativo para transitar de la visibilización, al reconocimiento de las diferencias, de la tolerancia al respeto, en donde se manifieste la alteridad como base para la inclusión y la interculturalidad en la convivencia?

Los procesos de ciudadanía en el marco de la conformación de los estados nacionales como lo refieren González, Burguete y Ortiz-T (2010), fueron determinantes para mitigar los efectos de la exclusión de los pueblos indígenas y otros sectores de la población que acompañaron la conquista y colonización en América Latina. Posteriormente, la homologación del sistema educativo y el currículo tuvo sustento en la definición de las diferencias como un problema, en este marco se gestaron procesos de asimilación avasallante y forzada a un tipo de conocimiento, comportamientos y normas.

La visión universal se confrontó con la multiculturalidad e impuso una visión única y segregadora para la población no asimilable, por ello, para fundamentar nuestro enfoque recuperamos analíticamente a Foucault (2007), el cuál, establecía en su fundamentación dos modelos: el modelo de exclusión (la lepra), y el modelo de inclusión (la peste), definiendo al primero, como una expulsión no moral, pero sí jurídica y política, de no contacto entre grupos y por otro lado, el modelo de la inclusión, como punto de partida el aislamiento y una normativa en la que se determinan diferencias muy finas y observables, la individualización que, en paralelo, coincide con la división del poder. Ambos modelos: exclusión e inclusión establecen políticas de distancia/aproximación en función del poder y su relación con los individuos, así como una observación cada vez más constante sobre estos: “No se trata de expulsar sino, al contrario, de establecer, fijar, dar su lugar, asignar sitios, definir presencias, y presencias en una cuadrícula. No rechazo, sino inclusión” (FOUCAULT, 2007, p. 53). Aplica el igualitarismo en tanto universalidad e igualdad normativas.

Por lo anterior cabría preguntarnos, ¿Cuál es el papel de la educación y la institución escolar frente a las desigualdades y las diferencias en Latinoamérica? A lo largo de su historia se han implementado *programas especiales* que asumen enfoques distintos, en donde prevalecen características diferenciadoras como parte de la normativa propia del sistema educativo. La normalización del sistema y de los *programas educativos especiales* para los diferentes, promueven determinada visión sobre estos grupos sociales, en tanto diferentes y su condición de desventaja social. La escuela visibiliza las diferencias y las desigualdades para atender las diferencias al interior del sistema educativo, se erigió el modelo de atención a la diversidad a

través de los programas de educación indígena y educación especial, mediante los cuales, se incluye y al mismo tiempo segrega.

[...] la norma no se define en absoluto como una ley natural, sino por el papel de exigencia y coerción que es capaz de ejercer con respecto a los ámbitos en que se aplica. La norma, por consiguiente, es portadora de una pretensión de poder. No es simplemente, y ni siquiera un principio de inteligibilidad; es un elemento a partir del cual puede fundarse y legitimarse cierto ejercicio del poder (FOUCAULT, 2007, p. 57).

Las políticas públicas se conforman en la organización social y política y acorde a los intereses de los grupos sociales, por ello, la política, es el ensamble de prácticas discursivas sobre la lucha con caracterizaciones y concepciones socioculturales diversas. La distinción se presenta cuando llega el momento de la práctica y la decisión de los sujetos en espacios sociales en disputa, la lucha tiende a enriquecerse cuando no pueden converger, por ello se gestionan las alianzas.

Las políticas de la inclusión en Latinoamérica han construido encadenamientos lógicos, epistémico y conceptuales para regular y encauzar la normatización de los procesos socioculturales. El ámbito de las políticas socioculturales presenta atisbos de una organización diferente, los sujetos involucrados en el ámbito de lo social cuestionan la noción y concepción de la inclusión en el binomio exclusión/homogeneización y conciben una manera distinta de construirlo como un campo que apertura nuevos espacios de disputa entre concepciones diferentes.

En la perspectiva Latinoamericana para nombrar, significar y resemantizar, es preciso transitar de la indiferencia, al reconocimiento de la diferencia como lo refieren Bello y Aguilar (2016). ¿Cuál es la plataforma para abordar el significado y los conceptos sobre la inclusión? Establecer los puntos de fuga para el análisis de las políticas y sus implicaciones para analizar ese vínculo entre las políticas y las prácticas sociales.

Cuestionamos el discurso y los postulados que intentan adquirir estatuto de verdad, inscritos en la agenda pública gubernamental de la justicia social, en el contexto de las políticas compensatorias que orienta los programas educativos, para reconocer las mediaciones y las

tensiones, entre el juego instituido e instituyente; las pautas teóricas y epistemológicas que se asumen. (BELLO, 2019)

La diferencia no deja de ser, en efecto, un concepto reflexivo, y solo encuentra un concepto efectivamente real en la medida en que designa catástrofes: ya sea rupturas de continuidad en la serie de la semejanza, ya sea fallas infranqueables entre estructuras análogas (DELEUZE, 2002, p. 71).

La antropología, filosofía y sociología han teorizado la cuestión de la otredad al recurrir a distinciones entre extraños, iguales, semejantes, parecidos, idénticos o diferentes, son categorías que permiten aproximarnos a la complejidad del ordenamiento social y la apropiación diferencial de bienes, conocimiento, sujetos y cultura, que están alineados con el principio histórico regional de los distintos países latinoamericanos y de su organización social. (IZAOLA; ZUBERO, 2015) En ese sentido, los movimientos identitarios y sociales de los países latinoamericanos están constituidos por sus prácticas, luchas e intereses al poner en cuestión los principios políticos, éticos y epistémicos del conocimiento instituido por los diferentes gobiernos y actores políticos.

El desarrollo social no debe confundirse con el desarrollo racional de una cultura humana. Toda cultura es humana, y es una forma distinta de concebir el mundo, pero se establece como un factor de desigualdad al respecto de una cultura dominante, hablar de racionalidad³ implica hacer referencia a prácticas políticas que la justifican porque se percibe la diversidad como causa fundamental de los conflictos, tensiones o contradicciones en consecuencia, la heterogeneidad (según esta mirada), impide la armonización que ha derivado en la globalización de la crisis, la pobreza y la exclusión.

La razón es una construcción formal que gobierna el mundo de todo el conocimiento, pero el conocimiento adopta carácter universal, aun cuando tiene límites y aspectos de falibilidad. “La sociedad liberal industrial se constituye –desde esta perspectiva- no solo en el orden deseable, sino en el único posible” (LANGER, 2005, p. 11). Los modelos, en las ciencias fácticas, son repetibles y en las ciencias formales funcionan con carácter prescriptivo. Los saberes coloniales como lo señala Mignolo (2007), llevan a plantear que todo lo que hay en el caso de nuestra

³ La diferencia entre racionalización y racionalidad se funda en la ética de la libertad y la autonomía para decidir, la primera está mediada por las formas políticas; la racionalidad, es el ejercicio consciente sobre el peso que tiene una decisión en la situación en la que se encuentran los individuos.

América, son una reiteración de los saberes eurocéntricos, ambos comparten la razón como forma de acceso al conocimiento, se establece la diferencia, por ejemplo, entre los saberes indígenas y la ciencia colonial.

Imposición de algo particular como un universal, pretensión es una práctica del poder, significa imponer, manipular las conciencias, hacer evidente que el centro de este saber es Occidente. “La legitimidad de la cultura dominante se impone de manera mucho más eficaz cuando consigue que se ignore la arbitrariedad dominante que entraña” (DUFOUR, 2007, p. 212).

5 LA EDUCACIÓN INCLUSIVA. NUEVAS PREGUNTAS

No se trata simplemente de reconocer, descubrir o tolerar al otro a la diferencia en sí. Tampoco se trata de volver esenciales identidades o entenderlas como adscripciones étnicas inamovibles. Se trata, en cambio, de impulsar activamente procesos de intercambio que permitan construir espacios de encuentro entre seres y saberes, sentidos y prácticas distintas (WALSH, 2005, p. 45).

Asumimos la pregunta como recurso epistémico-metodológico y nos acercamos a la interculturalidad e inclusión como referentes conceptuales, las cuáles, nos remiten a la filosofía en la orientación del pensar holístico y como proyecto político de carácter onto-epistémico que tiene su base en la tensión y el disenso, así como, la concepción de las relaciones dialógicas en la pluralidad e intercambio de ideas y cosmovisiones. Concebimos la interculturalidad en nuestro distanciamiento de la concepción relativista de la cultura y el universalismo; descartamos la idea de la promoción del rescate y la valoración de las tradiciones culturales, cuyo origen se encuentra en la mirada romántica sobre las culturas minorizadas y el paternalismo que folclorizan las diferencias y destacan lo exótico. Como consecuencia, confrontamos la *integración* de las minorías como una tarea de *aproximación* de los grupos social y culturalmente diferentes hacia la cultura dominante, sin embargo, estamos convencidos en que la responsabilidad no es solo de los *otros*, sino, es una responsabilidad propia de cada uno de *nosotros*, de la sociedad; no podemos esperar a que se emitan decretos para establecer relaciones dialógicas y *cambiar* la realidad, por

lo que coincidimos con Pech y Rizo (2014), Walsh (2005), Dietz (2012), Dietz y Mateos (2011) y Aguado y Del Olmo (2009).

La educación inclusiva precisa del diálogo intercultural como lo refiere en Ecuador Herrera y Guevara (2019), para construir y establecer el encuentro con el *otro* y consigo mismo. Esto implica la comunicación entre las tensiones, las resistencias y la disputa que puede derivar en el consenso o el disenso. En esta perspectiva, el concepto de cultura se concibe como dinámico, que refiere un proceso dialógico de construcción de significados, en un sistema con una estructura flexible y permeable con posibilidades de ampliar su plataforma. (ARCINIEGAS, 2019)

La educación y la institución escolar en Ecuador tienen un papel fundamental en la gestión de las diferencias en el marco de la educación inclusiva, como lo señalan Delgado y Delgado (2016), sin embargo, es imperativo que los logros promovidos por la escuela y la gestión de la diversidad sociocultural por parte de los actores educativos, se extienda a la sociedad en general, de otra forma, se afirmará como un espacio de contención de conflictos relacionados con la diversidad cultural y la desigualdad social.

El diálogo, disenso y negociación, es el ejercicio de los movimientos en América Latina, conformados por colectividades humanas, que ponen en cuestión el estado de cosas existente y realizan una crítica permanentemente situada y en situación para colocarse al límite e ir más allá de las barreras de la racionalidad, los sujetos toman conciencia de su condición de sometimiento y dependencia y pasan de sujetos de “interés” a sujetos históricos, son hombres que hacen la historia, pero no eligen las circunstancias para hacer y proyectar su horizonte histórico. (WALSH, 2005)

En esta perspectiva para Latinoamérica -refiere Guillen (2016)-, es pertinente proyectar los procesos de aprendizaje en un contexto de coexistencia de conocimientos y saberes hacia el diálogo de saberes, implica concebir -plantea Álvarez (2019) en el caso de Argentina-, el conocimiento en una perspectiva de construcción interdisciplinaria, que visibiliza las diferencias como base de los cambios generados en todos los ámbitos de la sociedad; reconoce, según Duarte (2019) en Colombia y Durán (2019) en México, la presencia y el protagonismo de los nuevos sujetos en los proyectos alternativos, sustentados en una noción incluyente capaz de reconocer a

todos los sujetos que se posicionan en el escenario social y se apropian del espacio público. “La utopía del inter-conocimiento consiste en aprender nuevos y extraños saberes sin necesariamente tener que omitir los anteriores o propios. Es esta la idea de prudencia que subyace en la ecología de saberes” (DE SOUSA SANTOS, 2009, p. 114).

Un enfoque de esta naturaleza analiza los cambios en las estrategias de vida y relaciones entre los individuos; la capacidad de las instituciones públicas y sociales para incidir en estos cambios; el impacto de los movimientos y las organizaciones de la sociedad civil para establecer prioridades relacionadas con las necesidades en contextos de exclusión, así como, la capacidad de estas entidades para desempeñar funciones acordes a las circunstancias actuales.

Ampliar la mirada de lo individual hacia lo colectivo, como se construye en Chiapas, México (ARAUJO, 2016), del tránsito del sujeto a la definición del individuo y al actor social. También, tienen que cambiar los sujetos para poder dialogar, mantener apertura hacia el *otro*. esto requiere que cambien no solo estructura social, también las instituciones que garanticen la inclusión, para convivir con diferentes y transitar del pluralismo utópico a pluralismo de valores, para crear una estructura mínima que cree condiciones básicas de convivencia. (AGUILAR, 2019)

El sujeto solo puede aportar al individuo o al grupo el sentido de sus propias conductas y transformarlos de este modo en actores si rompen el orden moral y el orden social, aunque estos pretendan ser portadores de la ciencia y de la razón. El sentido no aparece sino a través de la destrucción de todos los tipos de orden y de control [...] (TOURAINÉ, 2016, p. 364).

En el actual contexto de exclusión y condiciones precarias de vida en América Latina -según Campos y Vieira (2017)-, la lógica del paradigma de la desigualdad en la perspectiva del individualismo impone una la lógica de *transformarse uno mismo*, de igual forma sucede como individuo, con las diferencias culturales. Se responsabiliza a los individuos por su condición de pobreza y/o diferencia. Esto implica un mecanismo para disciplinar a los individuos, en tal sentido que el excluido debe cambiar para ser incluido.

La construcción del sujeto en el individuo es lo único que le permite devenir un actor social y político [...] El actor ya no es aquel que cumple su papel en la comedia humana. Sea un individuo o un grupo, es aquel que, inspirado en el sujeto, quiere transformar la organización social a fin de que respete mejor sus derechos [...] (TOURAINÉ, 2016, p. 365).

La construcción del sujeto en su individualidad constituye la base del fenómeno de la alteridad: el problema del *otro* y el concepto de la diferencia son paralelos al ejercicio de dominio del poder. La alteridad, concebida como conciencia de la diferencia en el pensamiento occidental, es categoría negativa en la idea de un *otro* a *otro* que lo considera inferior en una relación de dominio. Por ello, -afirman Dietz y Mateos (2011)-, la prospectiva en el marco de la interculturalidad en México apunta a conformar estructuras sociales con una base amplia y digna para que sean incluyentes, asimismo, promuevan el reconocimiento de las diferencias y espacios para la alteridad.

El reconocimiento precisa dar curso a la alteridad, el reconocimiento del *otro* y los *otros*; expresión de las tensiones, la resistencia, la confrontación con el otro en las relaciones sociales (LÉVINAS, 2002). Mientras, la política de reconocimiento, refiere al *otro*, basado en el enfoque esencialista de la cultura, en donde se destaca lo obvio, los rasgos, así también, la desviación, lo que está fuera de lo “normal” y la pobreza, lo que conlleva a las caracterizaciones del cómo se manifiesta su particularidad; estas aristas sustentan el modelo de atención a la diversidad y los programas que de éste derivan, en la perspectiva del déficit y la desventaja socio cultural.

[...] requerimos de la construcción ontológica crítica del “nosotros”, la cual tiene que ser entendida como un *éthos*, como una vida ética en libertad, porque esta es la condición ontológica de la ética. Es por esto mismo necesario ejercer la crítica de lo que somos. O sea, al mismo tiempo se requiere del análisis histórico de los límites que nos imponen y la experimentación de la posibilidad de transgredirlos (MAGALLÓN, 2009, p. 35).

¿Cómo transitar de la referencia identificante como muestra indivisible dentro de una especie a procesos de individuación? ¿Cómo dar cauce a los procesos de individuación previo a la asignación de referentes identificantes? Las caracterizaciones de los diferentes derivan en descripciones definidas y recurren a procedimientos de clasificación para oponer a un miembro de la clase a los demás, lo que se considera alteridad mínima. La denominación singular requiere de una individualidad irrepetible e indivisible, la alteridad emerge nuevamente cuando el hombre se opone a los demás (RICOEUR, 2006). El proceso de individuación, opera inicialmente, entre la conformación del *yo* y el reconocimiento del *otro* mediante la interlocución.

En el contexto regional de Colombia, Argentina, Ecuador y México (BELLO; GUILLEN, 2019) la educación inclusiva no considera las diferencias propias de cada individuo y sociedad, tematiza la diversidad cultural y en esa perspectiva, la circunscribe a un modelo. Promueve esquemas para matricular en la educación obligatoria, a la población en edad escolar e integrar a los diferentes, en términos de normalización. En estas circunstancias, establecer procesos dialógicos en el marco de los currículos del modelo de atención a la diversidad, resulta complicado. Las limitaciones de este modelo se derivan de su propia concepción, a la que se suma la rigidez del modelo, que ha tenido como consecuencia la interculturalización del currículum, y la colonización de las prácticas y los procesos que se gestan en la institución escolar y los procesos educativos. (DIETZ, 2012)

La educación inclusiva e intercultural en México (BELLO; AGUILAR, 2012) precisa necesariamente de la interacción de los sujetos en la alteridad. La institución escolar se reproduce a sí misma en lo instituido, y en su carácter instituyente, se mantiene rígida, a la vez que le permite cierta permeabilidad, para adecuarse a los tiempos y circunstancias, sin perder su propósito asimilacionista que ha adoptado nuevas formas y un nuevo discurso.

El movimiento de *los diferentes* refiere contradicciones en torno a las políticas que provocaron una crisis en su esfuerzo por construir la plataforma de lucha común, tejer una red organizativa amplia para la conquista de espacios. La construcción de una plataforma común, como proceso de agregación de las demandas particulares y diversas de los pueblos y comunidades en los ámbitos local y regional, supone la generación de nuevas categorías para reivindicar y expresar las demandas, además de proponerlas como parte de una estrategia global.

La emergencia de los sectores sociales, culturales y étnicamente diferenciados tiene consecuencias importantes sobre la gestión de la vida social y de su transformación. Los movimientos caracterizados en torno a esta definición se desarrollan en contradicción con el Estado, -- en tanto expresión de un modelo de organización de la totalidad social formado históricamente sobre la unidad y la homogeneidad --, al cual, estos actores sociales oponen resistencia, en tanto niegan o frenan su reivindicación principal: la de ser reconocidos y tratados como diferentes

6 CONCLUSIONES

El balance del modelo de atención a la diversidad en la educación en América Latina documenta su implementación con un derroche de recursos económicos y un alto contraste respecto de la pobreza y la desigualdad de amplios sectores de la población. El modelo educativo de la inclusión probó sus limitaciones para generar bienes y patrimonios sociales, históricos y culturales propios de las comunidades diversas (étnica, lingüística, religiosa, sexual y discapacidad) y más, para promover la disminución de la tasa de pobreza, miseria, exclusión, discriminación y marginación.

Se realizaron consideraciones en torno a las características de inequidad, marginación, discriminación y exclusión que privan en el modelo educativo y sus políticas compensatorias, volviendo los ojos hacia sus altos costos y magros alcances en las diferentes dimensiones sociales.

Es imprescindible revertir el principio educativo que tiene el propósito de *incluir* con fundamento en la política compensatoria, para imponer e impulsar proyectos únicos en donde las dimensiones cultural, lingüística, étnica, sexual, religiosa y alguna discapacidad, sean discursos vacíos y carentes de postulados interculturales e inclusivos.

La educación para confrontar la exclusión construye el imaginario social desde las políticas de reconocimiento vinculada a la interculturalidad, como un espacio en que se ubican los sujetos y actores en el que constituyan relaciones para el ejercicio de sus derechos. Implicará que los sujetos no sólo sean reconocidos, sino que también se reconozca su interacción hacia la convivencia.

La vinculación de las dos líneas de pensamiento para la definición del desarrollo educativo, se encuentran entre la inclusión y la interculturalidad, nos sitúa en un escenario que genera el intercambio en el diálogo, la negociación, la comunicación y los acuerdos al establecer relaciones dialógicas, para crear vínculos entre los sujetos sociales, manifestar diferencias, solidaridades, resistencias y discrepancias. Un ambiente en donde la interculturalidad y la

inclusión sean el principio que propicie el contacto entre las culturas, para la negociación de las diferencias en el marco de la construcción de las comunidades y la convivencialidad.

Como mostramos en los casos de Ecuador, Colombia, Argentina y México, Latinoamérica exige de un enfoque educativo alternativo para la convivencialidad y la diversidad, que responda a las expectativas de la población, e implique el desarrollo de procesos educativos y culturales, donde las comunidades les reconozcan como legítimos, y les asegure la construcción de su experiencia social e histórica. Los procesos de transformación en la Educación Intercultural e Inclusiva no son únicamente medidas técnicas, operativas, jurídicas o económicas, los procesos de cambio son procesos sociales irreversibles y se concretarán a partir del reconocimiento del diálogo entre saberes, tensiones, negociaciones y relaciones ético-dialógicas.

Para trascender y superar la problemática de la educación compensatoria, no bastan las buenas intenciones; habría que tener presente la situación en que se encuentra ésta y considerar que es producto de sus propias contradicciones, así como, las generadas y reproducidas por la sociedad. Cuidar de no definir la educación de manera técnico-instrumental, inmediateista y pragmática, recurrir a un enfoque pedagógico integral, que permita establecer elementos de complementariedad y no de compensación, promover una planeación, gestión, operación y administración que favorezca el diálogo de saberes.

Un desafío importante para la sociedad y la academia es poder nombrar y significar los fenómenos y movimientos relacionados con la educación, los derechos humanos y las políticas de justicia social, porque refieren conflictos relacionados con reformas, instituciones, actores políticos y sociales que implican ubicar el binomio exclusión – inclusión y cómo emprender la tarea del cambio hacia una sociedad democrática, plural e incluyente.

7 REFERENCIAS

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGIA (ALAS). La discapacidad desde las Ciencias Sociales. **Revista Controversias y Convergencias Latinoamericanas**, v. 11 n. 18, abr-sept. 2019.

AGUADO, Teresa y DEL OLMO, Margarita. **Educación intercultural perspectivas y propuestas**. España: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2009.

AGUILAR, Mariana. Educación, inclusión e interculturalidad. Entre la visibilización y el reconocimiento en BELLO, Juan y GUILLEN, Gabriela. **Educación inclusiva. Un debate necesario**. Ecuador: Universidad Nacional de Educación, 2019

ALVAREZ, Isabel. Inclusión educativa en Argentina: no hay camino, se hace camino al andar ... en BELLO, Juan y GUILLEN, Gabriela. **Educación inclusiva. Un debate necesario**. Ecuador: Universidad Nacional de Educación, 2019.

ARAUJO, Marcela. Las enseñanzas del anciano indígena “viejo Antonio” en el discurso político del movimiento neozapatista en BELLO, Juan y AGUILAR, Mariana. **La educación inclusiva. Reflexiones desde Latinoamérica**. México: Castellanos Editores/Universidad Federal do Espírito Santo/Universidad del Azuay/Corporación Universitaria Latinoamericana, 2016.

ARCINIEGAS, Liliana. Entre la política pública, la educación inclusiva y los modelos de atención en BELLO, Juan y GUILLEN, Gabriela. **Educación inclusiva. Un debate necesario**. Ecuador: Universidad Nacional de Educación, 2019.

BELLO, Juan y AGUILAR, Mariana. (Coords). **Diálogo entre la interculturalidad y la inclusión. Hacia la pedagogía de la convivencia**. México: Editorial Torres Asociados/Universidad Pedagógica Nacional Unidad Centro y Unidad Norte, 2012.

BELLO, Juan y AGUILAR, Mariana. (Coords.). **La educación inclusiva. Reflexiones desde América Latina**. México: Universidad de Espírito Santo, Programa de Pós-graduação em História Social das Relações Políticas, Brasil/Universidad del Azuay, Ecuador/Corporación Universitaria Latinoamericana, Colombia/, CERPO, 2016.

BELLO, Juan y AGUILAR, Mariana. Educación inclusiva. Miradas distantes, pluralidad de voces. **Temachtiani**, n. 25, p. 28-47, ene-jun. 2018.

BELLO, Juan y GUILLÉN, Gabriela (Coords). **Educación inclusiva. Un debate necesario**. Ecuador: Universidad Nacional de Educación, 2019.

BLANCO, Rosa. Hacia una escuela para todos y con todos en **Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile, UNESCO/OREALC, 1999, pp. 55-72.

CAMPOS, Fernando y VIEIRA, Sérgio (Coords). **Reflexos da América Latina e Caribe**. Portugal: Edições Universitárias Lusófonas, 2017.

CAROSIO, Alba, BANKO, Catalina y PRIGORIAN, Nelly. (Coords). **América Latina y el Caribe. Un continente, múltiples miradas**. Argentina, CLACSO/CELARG, 2014.

CEPAL. **Panorama social de América Latina**. Chile: ONU/CEPAL, 2008.

CEPAL. **Panorama social de América Latina**. Chile: ONU/CEPAL, 2017.

CUSTODIO, Lorena, PALERMO, Alicia y VIGNA, Ana (Coords) **¿Cómo pensamos las desigualdades, pobreza y exclusiones sociales en América Latina?** Argentina: Ed. TESEO, 2019.

DELEUZE, Gilles. **Diferencia y repetición**. Argentina: Amorrortú editores, 2002.

DELGADO, Carlos y DELGADO, Nancy. La educación inclusiva: entre el discurso oficial y la realidad educativa en BELLO, Juan y AGUILAR, Mariana. **La educación inclusiva. Reflexiones desde Latinoamérica**. México: Castellanos Editores/Universidad Federal do Espírito Santo/Universidad del Azuay/Corporación Universitaria Latinoamericana, 2016.

DEL POPOLO, Fabiana (ed). **Los pueblos indígenas en América (Abya Yala): desafíos para la igualdad en la diversidad**. Libros de la CEPAL, No. 151 (LC/PUB.2017/26), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

DIETZ, Gunther. **Multiculturalismo, interculturalidad y diversidad en educación. Una aproximación antropológica**. México: FCE, 2012.

DIETZ, Gunther y MATEOS, Selene. **Interculturalidad y educación intercultural en México. Un análisis de los discursos nacionales e internacionales en su impacto en los modelos educativos mexicanos**. México: Secretaría de Educación Pública, 2011.

DUARTE, Marcela. Caminos de la educación inclusiva e intercultural en Colombia: rutas trochas y puentes de una educación para todos en BELLO, Juan y GUILLEN, Gabriela. **Educación Inclusiva. Un debate necesario**. Ecuador: Universidad Nacional de Educación, 2019.

DUFOUR, Dany. **El arte de reducir cabezas. Sobre la servidumbre del hombre liberado en la era del capitalismo total**. Buenos Aires: Ed. Paidós, 2007.

DURÁN, Liliana. Modelos de atención frente a la diversidad educativa. Camino hacia las barreras en BELLO, Juan y GUILLEN, Gabriela. **Educación Inclusiva. Un debate necesario**. Ecuador: Universidad Nacional de Educación, 2019.

FOUCAULT, Michel. **Los anormales. Curso en el Collège France (1974-1975)**. Argentina: Ed. Fondo de Cultura Económica, 4ª reimpr, 2007.

GARCÍA CANCLINI, Néstor. Las nuevas desigualdades y su futuro. en: DÍAZ DE RIVERA, María Eugenia. **Identidades, globalización e inequidad. Ponencias magistrales de la Cátedra Alain Touraine**. México: Ed. Universidad Iberoamericana Puebla/Instituto Tecnológico de estudios Superiores de Occidente/Universidad Iberoamericana León, 2007.

GARCÍA DE LEÓN, Antonio. **Fronteras interiores. Chiapas: una modernidad particular**. México: Ed. Era, 2002.

GARITA, Nora (Editora). **América Latina y sus pueblos en movimiento**. Costa Rica: Universidad Nacional de Costa Rica/Universidad Estatal a Distancia/Intitut des Hautes Études de L'Amérique Latina/ALAS/Letra Maya. 2018

GONZÁLEZ, Miguel, BURGUETE, Araceli y ORTIZ-T, Pablo (Coords). **La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina.** Flacso-Ecuador/Cooperación Técnica Alemana-GTZ/Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas IWGIA/CIESAS/UNICH, 2010.

GUELMAN, Anahí, CABALUZ, Fabián y SALAZAR, Mónica (Coords) **Educación popular y pedagogías críticas en América Latina y el Caribe. Corrientes emancipadoras para la educación pública del Siglo XXI.** Argentina: CLACSO, 2018.

GUILLEN, Gabriela. Latinoamérica, de la exclusión a la inclusión social: la educación inclusiva como camino en BELLO, Juan y AGUILAR, Mariana. **La educación inclusiva. Reflexiones desde Latinoamérica.** México: Castellanos Editores/Universidad Federal do Espírito Santo/Universidad del Azuay/Corporación Universitaria Latinoamericana, 2016.

HANNERZ, U. (1997) Borders. **International Social Science Journal**, n. 154 (contribución del autor a un proyecto de la UNESCO sobre antropología publicado originalmente en la revista y en su versión en castellano por la misma) <http://ess.iesalc.unesco.org.ve/index.php/ess/article/view/385/324>. Acceso 23 enero 2019.

HERRERA, José y GUEVARA, Geycell. Las estrategias organizativas y metodológicas para la atención a la diversidad en el aula: innovar para enseñar en BELLO, Juan y GUILLEN, Gabriela. **Educación inclusiva. Un debate necesario.** Ecuador: Universidad Nacional de Educación, 2019

IZAOLA, Amaia y ZUBERO, Imanol. La cuestión del otro: forasteros, extranjeros, extraños y monstruos. PAPERS Revista de Sociología, España: Universidad Autónoma de Barcelona, 2015.

LANGER, Edgardo. Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntricos. **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas.** Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, 2005.

LÉVINAS, Emmanuel. **Totalidad e infinito. Ensayo sobre la exterioridad.** Salamanca, España: Ediciones Sígueme, 6ª ed., 2002.

MAGALLÓN, Mario. **Miradas filosóficas latinoamericanas. Antropoética política de la educación y de la universidad en la crisis global.** México: Ed. Instituto de Ciencias de la Educación del Estado de México, 2009.

MIGNOLO, Walter. **La idea de América Latina. La herida colonial y la opción decolonial.** España: Ed. Gedisa, 2007.

MIRES, Fernando. **La rebelión permanente. Las revoluciones sociales en América Latina.** México: Siglo XXI, 2011. (4ª Reimpresión)

MORENO, Alejandro. Superar la exclusión, conquistar la equidad: reformas, políticas y capacidades en el ámbito social en LANGER, Edgardo (Ed.), **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas.** Argentina: CLACSO, 2005.

OCDE. **Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2010. Informe español.** Madrid: Ministerio de Educación, Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional, Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, Instituto de Evaluación, 2010.

- PECH, Cynthia y RIZO, Marta (Coords). **Interculturalidad: Miradas críticas**. España: Universidad Autónoma de Barcelona, 2014.
- RAWLS, John. **Teoría de la justicia social**. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1971.
- RICOEUR, Paul. **Si mismo como otro**. México: Siglo XXI editores. 2006.
- ROJAS, Luis. (Coord). **Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas**. Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, 2015
- SANTOS, Boaventura de Sousa. (Coord). **Democratizar la democracia. Los cambios de la democracia participativa**. México: FCE, 2005.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política**. Madrid: Ed. Trotta, 2005a.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Una epistemología del Sur**. México, Ed. Siglo XXI/CLACSO, 2009.
- TENEMBAUM e VISCARDI (Coords). **Juventudes y violencias en América Latina. Sobre los dispositivos de coacción en el siglo XXI**. Uruguay, Ediciones Universitarias, Universidad de la República. 2018
- TOURAINÉ, Alain. **El fin de las sociedades**. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 2016.
- TUGENTHAT, Ernst. **Antropología en vez de metafísica**. Barcelona: Ed. Gedisa, 2008.
- ULLMANN, Heidi, MALDONADO, Carlos Y NIEVES, María. **La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010. Los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado**. Chile. Organización de las Naciones Unidas, 2014.
- UNESCO/OREALC. **Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe**. Chile, UNESCO OREALC/UNESCO, 1999
- UNESCO. **Temario abierto sobre educación inclusiva. Materiales de apoyo para responsables de políticas educativas**. Chile: OREALC/UNESCO, 2004.
- UNESCO. **Discriminación y pluralismo cultural en la escuela. Casos de Brasil, Chile, Colombia, México y Perú**. Volumen II. Chile: UNESCO OREALC/UNESCO Santiago, 2005.
- UNESCO. **Educación y diversidad cultural en la escuela. Lecciones desde la práctica educativa**. Chile: UNESCO, OREALC/UNESCO Santiago, 2008.
- UNESCO. **Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2010. Llegar a los marginados**. París: Ediciones UNESCO, 2010.
- UNESCO. **Competencias interculturales. Marco conceptual y operativo**. Colombia: UNESCO/Universidad Nacional de Colombia/Cátedra UNESCO-diálogo intercultural, 2017.
- WALSH, Catherine. Interculturalidad, conocimientos y decolonialidad. *Signo y pensamiento*, n. 46, ene-jun. 2005.

PAULO FREIRE EN ARGENTINA Y SUS LEGADOS EN LA EDUCACIÓN POPULAR

PAULO FREIRE IN ARGENTINA AND HIS LEGACIES IN POPULAR EDUCATION

Inés Fernández Mouján¹
Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina

Resumen: Historiar el término educación popular permite comprender de manera cabal el sentido que adquirió la educación en Argentina. Para lograr una profundización en este debate propongo deconstruir y someter a crítica los sentidos de la educación popular para demostrar como en la tradición que inaugura Paulo Freire en 1963 en Angicos podemos encontrar su potencial y su carácter transformador. En síntesis, la línea de análisis somete a crítica la idea de educación popular en el inicio de la constitución del Estado de la Nación Argentina (Siglo XIX), desde enfoque que entrelaza lo que hay de descriptivo y que permanece en las tradiciones con un proceso mediante el cual algunas cosas se prefieren y destronan a otras. El foco está puesto en la tradición freireana, cómo ésta ubica en el centro de la escena educativa al sujeto oprimido, y la relación entre lo cultural y lo político. La intención es observar en las experiencias de educación popular argentinas los debates que habilitaron acciones resistentes a la colonialidad del poder-saber presentes en la educación como lo fue la Campaña de Reactivación de Educación de Adultos para la Reconstrucción (1974-1976) y luego realizar una análisis del presente de la educación popular en la Argentina.

Palabras claves: Paulo Freire, Argentina, educación popular, lo político, lo cultural.

Abstract: Historicizing the term popular education allows us to fully understand the meaning that education acquired in Argentina. In order to deepen this debate, I propose to deconstruct and criticize the senses of popular education to demonstrate how in the tradition that Paulo Freire inaugurated in 1963 in Angicos we can find its potential and its transforming character. In summary, the line of analysis criticizes the idea of popular education at the beginning of the constitution of the Argentine Nation State (19th century), from an approach that intertwines what is descriptive and that remains in the traditions with a process through which

¹ Facultad de Ciencias de la Salud y Trabajo Social, Cátedra Paulo Freire, Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina. *E-mail:* imoujan@gmail.com

some things are preferred and dethrone others. The focus is on the Freireian tradition, how it places the oppressed subject at the center of the educational scene, and the relationship between the cultural and the political. The intention is to observe in the experiences of popular education in Argentina the debates that enabled actions resistant to the colonality of power-knowledge present in education as was the Campaign for the Reactivation of Adult Education for Reconstruction (1974-1976), and then carry out an analysis of the present of popular education in Argentina.

Keywords: Paulo Freire, Argentina, educación popular education, political, cultural.

Recebido em: 04/11/2019

Aprovado em: 02/03/2020

Publicado em: 11/04/2020

1 INTRODUCCIÓN

Me pregunto ¿(Re)visitar legados y tradiciones nos puede habilitar caminos posibles para resignificar prácticas y la apertura de nuevos horizontes en la educación? Entiendo que por este camino andan (principalmente) los movimientos populares, multiplicando acciones marchan y reclaman por una educación que contemple territorios, culturas y voces contra-hegemónicas. Tengo la firme convicción que la educación popular en la tradición freireana y latinoamericana, en tanto intervención pedagógica-política es expresión de una identidad histórica y cultural, al mismo tiempo que un aporte a la resistencia política en nuestro continente americano.

Mi propuesta es pensar más allá de las narrativas originales o iniciales para entrometerme en los entre-medio y concentrarme en “ [...] *los procesos que se producen en la articulación de las diferencias culturales.*” (BHABHA, 2017, p. 18); y observar cómo la praxis freireana es una práctica teórico-crítica de resistencia-negociación-tensión entre el dominio y la subordinación. Me propongo revisar los alcances y analizar brevemente sobre la historia de la educación popular en nuestra Argentina a partir de la constitución de la Estado-Nación y las marcas raciales que portó el proyecto sarmientino, para luego, situar los debates que se plantearon con la irrupción del pensamiento de Paulo Freire en la escena

educativa argentina a mediados del siglo XX en adelante. En este punto hago foco la Campaña de Reactivación de Educación de Adultos para la Reconstrucción (CREAR, 1974-1976) y finalmente ubico la actualidad de estos debates.

2 EL LEGADO DE DOMINGO FAUSTINO SARMIENTO: LA EDUCACIÓN Y SU MARCA RACIAL

En la historia de la educación argentina el concepto educación popular nos remite en primer lugar al legado sarmientino del siglo XIX en los inicios constitución del Estado Nación. La idea de educación popular fue sinónimo de instrucción pública en la Argentina. Ésta puede ubicarse en el propósito de instruir al pueblo para lograr el progreso general de la Nación, “condición necesaria para conformar una nueva subjetividad que siente sus bases en la idea de un ciudadano moderno activo y libre”. Estos fundamentos se expresaron en dos lemas: “civilización y barbarie” y “orden y progreso”, en tanto principios organizadores subordinaron la libertad al orden. Así, en los inicios del sistema educativo argentino, la instrucción pública fue sinónimo de educación popular e hizo referencia a un proyecto cuyo fin fue “educar al soberano”², pero desde una operatoria de sistemática exclusión-negación-racialización de las poblaciones originarias de nuestras tierras (FERNÁNDEZ MOUJÁN, 2019, p. 121). Mi interpretación es que en este proyecto de educación popular sarmientino una voluntad homogeneizadora, cuyo objetivo es civilizar, silenciar y obliterar, para construir una nación de ciudadanos unidos por un idioma, una historia, un sistema educativo que contribuya a conformar una identidad homogénea y única, igualitaria para establecer así una comunidad de sentido (AÑÓN y RUFER, 2018; TENTI FANFANI, 2007; PUIGGRÓS, 1990). Educación que desde los inicios del sistema educativo argentino estuvo estrechamente ligada a la proyecto de la Modernidad.

Ahora bien, si considero este análisis entiendo que el significante educación (en el decir de Michel Trouillot) es un término turbio de la familia de los “universales noratlánticos” (TROUILLOT, 2011), en tanto que universal noratlántico se estableció a partir de pedazos de

² Frase acuñada por Domingo Faustino Sarmiento y que condensa su posición de ilustrado.

la historia de la humanidad y se convirtió en estándar histórico, que desconoció, negó y silenció , “[...] *a los muchos Otros.*” (TROUILLOT, 2011, p. 81). Los universales noratlánticos, tal como lo sostiene Trouillot, no son descripciones ingenuas sino que ofrecen visiones del mundo que niegan las localización, las sensibilidades y la historia desde la cual emergen. Siempre prescriptivos, los universales noratlánticos sugieren, el estado correcto de las cosas, es decir una moral, un conocimiento, un hacer las cosas correctamente y un deber. Una seducción que resulta muchas veces irresistible. “*Si la seducción de los universales noratlánticos radica en su poder de silenciar su propia historia, nuestra tarea inmediata es desenterrar esos silencios.*”(TROUILLOT, 2011, p. 82).

Otro problema que resulta necesario destacar en el proyecto educativo moderno en la Argentina (y en los países coloniales) es el silencio, olvido y borramiento de las identidades culturales desde donde se operó sistemáticamente para producir un vacío, una idea de tabla rasa sobre la cual erigir el presente y proyectar el futuro dentro del sistema educativo, estructura central del proyecto moderno. “[...] *la colonialidad*³, *en tanto persistencia configura una suerte de subtexto de la representación de identidades nacionales.*” (AÑÓN y RUFER, 2018, p. 114). El “silencio de lo colonial”, sostienen Valeria Añón y Mario Rufer (2018), opera como fundante en la configuración de nuestro relato educativo y así la exclusión, la negación, lo indecible se presentan como figuras que estructuran nuestras teorías-prácticas, en definitiva nuestras identidades. Al mismo tiempo que se banaliza y se trivializan acciones fundantes del Estado-Nación argentino como, por ejemplo, el genocidio indígena perpetrado en Argentina durante el siglo XIX. Lo que se presenta es un olvido necesario y funcional de lo colonial⁴, un tiempo vacío y homogéneo que resulta constitutivo de de nuestras instituciones. Lo que se presentan son ficciones fundacionales a las que se le suman silencios fundacionales (AÑÓN y RUFER, 2018, p.115-116). A partir de este análisis

³ Se hace referencia a la noción de “colonialidad del poder” de Aníbal Quijano (2000) y en la tradición de la idea de “capitalismo racial” propuesta por Cedric J. Robinson (1983). Ahora bien, la colonialidad del poder es un concepto que implica algunas ideas centrales: racismo, poder como red de relaciones; heterogeneidad estructural y totalidad. Es decir que, no es posible comprender el modo en que existe una determinada formación social y la manera en que opera el poder que la configura, si no se analizan las formas históricas en que se dan las relaciones de dominación/explotación/conflicto que articulan las disputas en sus diversos ámbitos, y si no se tiene en cuenta la heterogeneidad de relaciones de determinación que definen su comportamiento.

⁴ Lo colonial término en el que me referiré para designar una trama compleja de prácticas (simbólicas y materiales) que garantizan la subordinación de grupos sociales. Una práctica de poder-saber, cuya capacidad de representar afecta los modos de organización social de pueblos colonizados, e inscribe sus formas de productividad, como así también las resistencias “En las historias americanas la palabra despliega de manera específica procesos de producción de la subjetividad muy profundos que articulan en combinaciones específicas de la raza, el género, la clase y el sexo” (DE OTO y CATELLI, 2018, p. 232).

me pregunto: ¿Qué relaciones se puede establecer entre los “universales nor-atlánticos” (TROUILLOT, 2011) y el “silencio de lo colonial” (AÑÓN Y RUFER, 2018) con la idea de educación popular implícita en el proyecto de Sarmiento?

Pues bien en una lectura crítica de *Facundo⁵ o Civilización i Barbarie* (1874) se puede señalar que los presupuestos filosóficos del proyecto político de Domingo Faustino Sarmiento llevan implícitos una clasificación racial de la población argentina y que encuentra su sostén ideológico en la obra de Alexis Tocqueville *La democracia en América⁶* (1835). El *Facundo* tiene como modelo político la democracia liberal que le propone Tocqueville, dice Sarmiento “[...] mi ánimo es sólo mostrar el nuevo orden de instituciones que suplantán a las que estamos copiando de la Europa.” (SARMIENTO, 1874, p. 174). Este “nuevo orden”, esta democracia liberal se estructura a partir de principios raciales (MBEMBE, 2012), sus fundamentos pueden sintetizarse en la siguiente afirmación: “*La raza de hombres por excelencia es la blanca [...] primero en luces, en poder y felicidad, es el hombre blanco, el europeo, el hombre por excelencia [...] debajo están el negro y el indio [...] éstas son razas infortunadas, desgraciadas e inferiores*”, *estos no tienen estatuto de humanidad.*” (1957, p. 312-313).

Ahora bien, detengámonos por un momento en ¿Quién era Domingo Faustino Sarmiento? Nace en la Provincia de San Juan, Argentina. Acompañó y participó activamente de la vida política⁷ en los inicios de la constitución del Estado-Nación, enemigo político de Juan Manuel de Rosas (1793-1877) y del caudillo riojano Facundo Quiroga (1788-1835). Fue

⁵ Sarmiento en el *Facundo* se construye a sí mismo de una manera muy precisa, es un texto que forma parte de su lucha política. Dicho de otro modo, lo que dinamiza su obra es la lucha por el poder. Sarmiento con el *Facundo* se propone ganar consenso para su proyecto político (TERÁN, 2015, p. 67-68). De allí que, el nombre *Facundo* refiere al caudillo argentino Facundo Quiroga; para Sarmiento éste encarna “un aspecto esencial de la realidad de su tiempo: la barbarie” (TERÁN, 2015, p. 70).

⁶ Ensayo filosófico político en el que desarrolla la teoría del Estado democrático. Traza en ella su teoría sobre la democracia y sus condiciones de posibilidad a partir del principio de igualdad. Tocqueville escribe en pleno auge del liberalismo, en un contexto en donde los Estados europeos consideran al resto del mundo como posesión al mismo tiempo que un mercado sin límites. El liberalismo, para Tocqueville, implica en su esencia una relación de producción/destrucción junto con la idea de libertad. En un estilo en sintonía con la tradición francesa del momento que plantea una igualdad formal que conlleva la idea de que solo es viable la vida democrática entre “blancos”, es decir solo pueden tener estatuto de ciudadanos los hombres blancos. Este argumento principalmente lo desarrolla en el Capítulo X de la *Democracia en América* en donde sitúa: “Algunas consideraciones sobre el estado actual y el porvenir probable de las tres razas que habitan el territorio de los Estados Unidos”. Su planteo consiste en justificar porque se hace necesario establecer una distancia social entre blancos por un lado y negros e indios por otro.

⁷ Ejerció importantes cargos políticos: primero la presidencia entre 1868-1874; luego en el gobierno de Nicolás Avellaneda fue Ministro de Justicia e Instrucción Pública de 1874-1880 y participó del gobierno de Julio Argentino Roca (1880-1886).

un intelectual romántico e ilustrado, activo integrante de la llamada Generación del 37⁸. En sintonía con el proyecto político de Alexis Tocqueville para Sarmiento el mal y la barbarie eran el negro, el indio y el gaucha a los que consideró “males que se extendieron sobre la República” (SARMIENTO, 1874, p. 73) y que había que exterminar.

¿Lograremos exterminar a los indios? Por los salvajes de América siento una invencible repugnancia sin poderlo remediar. Esa canalla no son más que unos indios asquerosos a quien mandaría colgar ahora si reapareciesen. [...] Incapaces de progreso, su exterminio es providencial y útil, sublime y grande. Se los debe exterminar sin siquiera perdonar al pequeño, que tiene ya el odio instintivo al hombre civilizado (SARMIENTO, 1874, apud DAVID, 2008: 60-61).

El señor Sarmiento “[...] *tan criollo él con sus estallidos de furia exige para expiar el pecado de ser hijos de España que se derrame sangre barata de gaucha.*” (RIVERA, 2009, p. 34). Observemos ahora algunos puntos del *Facundo*, obra considerada de la más importantes en la historia de la literatura argentina, como indica Oscar Terán es un texto que marcó las producciones intelectuales y políticas del siglo XIX en Argentina (2015, p. 66). Desde sus páginas Sarmiento delineó su proyecto político (que quedará inconcluso) pero que preanuncia las ideas sobre la instrucción pública (TERÁN, 2015, p. 90). Principios que se plasmarán en la Ley de Educación común argentina a partir de la convicción de que para pensar cambios o reformas estructurales debía promoverse la escolarización masiva de una población sobre la que pesaba casi como una daga una fuerte desconfianza (Puiggrós, 1990). Sarmiento escribe desde la política entregas semanales en el Diario El Progreso (Chile) que luego las reunió en un ensayo de interpretación histórico-social, el *Facundo*, y que resultó sumamente eficaz como imposición de una serie de tópicos para pensar la realidad argentina. (TERÁN, 2015, p. 67). El *Facundo* es un libro que utiliza diversas estrategias argumentativas y está destinado a generar credibilidad por ello conjuga romanticismo con ideas ilustradas. Así por un lado, encontramos en varios pasajes como acude a una retórica romántica destinada a promover la sensibilidad, como cuando describe la pampa, su extensión, sus tormentas (TERÁN, 2015, p. 68). Por otro lado, siguiendo la tradición ilustrada alude a civilización al orden y al progreso y propone que hay que llenar los vacíos y luchar contra lo salvaje, “Se trata de ser o no salvaje.” (SARMIENTO, 1874, p. 16). Al *Facundo* lo anima un fuerte motor político ilustrado y prescriptivo por ello enfatiza que es preciso superar la

⁸ Primer movimiento intelectual argentino que surge en el siglo XIX más precisamente en 1837 con la creación del Salón Literario. Tiene vigencia desde 1837 a 1880 momento durante el cual su ideología romántica alcanza una hegemonía cultural. (TERÁN, 2015, p. 61).

barbarie (TERÁN, 2015, p. 84). De allí que se encuentra organizado en un sistema semántico tendiente, por un lado, a la profundización y multiplicación de antagonismos (civilización / barbarie), y por otro a forzadas conexiones (ciudad es civilización / el campo es barbarie). “Una doble poética de la escisión social y del anclaje de significados, respectivamente relacionados a ese racismo y a ese autoritarismo que preside el espíritu argentino desde sus inicios hasta la actualidad.” (BALER, 2003, p. 1).

Como señalaba inicialmente una influencia central en el *Facundo* y en el proyecto político de Sarmiento es el pensamiento de Tocqueville. Veamos qué nos dice Sarmiento (1874) en los inicios del ensayo: “*A la América del Sur en general y a la República Argentina sobre todo, le ha hecho falta un Tocqueville*” (p. 14). Desde mi punto de vista, esta no es una afirmación sin importancia, pues en la tradición ilustrada de Tocqueville el racismo junto con la idea de igualdad conforman un todo en la teoría sobre la democracia y así lo entiende Sarmiento: *Las razas americanas viven en la ociosidad, i se muestran incapaces, aun por medio de la compulsión, para dedicarse a un trabajo duro y seguido. Esto sugirió la idea de introducir negros en América, que tan fatales resultados ha producido* (Sarmiento, 1874, p. 26).

Él como tantos otros intelectuales americanos y europeos establecieron un imaginario del otro, un imaginario ficcional y una ideología en que mostraron al “otro”⁹ (indio, gaucho, negro) como cruel y brutal. En el *Facundo* todo lo relacionado con el gaucho es negativo (TERÁN, 2015, p. 78). En continuidad con este derrotero en su discurso en el Senado de la Nación deja claro quienes están en condiciones de ser pueblo en su concepción democrática:

Cuando decimos pueblo, entendemos los notables, activos, inteligentes: clase gobernante. Somos gentes decentes. Patricios a cuya clase pertenecemos nosotros, pues, no ha de verse en nuestra Cámara (Diputados y Senadores) ni gauchos, ni negros, ni pobres. Somos la gente decente, es decir, patriota. (SARMIENTO, 1857)

El *Facundo* condensa todas estas ideas. Es un libro escrito en “pro de la civilización, en pro de la modernidad y por ende en pro de una lógica de acción racional, según la cual se calculan los medios más adecuados para obtener los fines considerados valiosos” (TERÁN, 2015, p. 82). La civilización para Sarmiento se resume en: la ciudad, la raza blanca, el

⁹ “ [...] el mundo periférico colonial, el indio sacrificado, el negro esclavizado, la mujer oprimida, el niño y la cultura popular alienadas, etcétera (las ‘víctimas’ de la ‘Modernidad’), como víctimas de un acto irracional (como contradicción del ideal racional de la misma Modernidad).” (Dussel, 2000, p. 43).

progreso y las ideas; en contraposición está la barbarie que representa: la raza americana, la raza negra, el gaucho, el campo, la vida primitiva y la ignorancia. En sintonía con los análisis sobre la raza que nos propone Achille Mbembe (2012) se puede leer en el *Facundo* una idea de raza como un gesto que consiste en disolver al resto, al otro, en la cosa, el objeto o la mercancía, porque detrás del camino que le traza Tocqueville Sarmiento se empeña en construir un Estado Nación democrático liberal e igualitario pero a partir de la eliminación física de gauchos, indios y negros.

Tal como señala Oscar Terán, el *Facundo* le resulta a Sarmiento un discurso eficaz para implantar “[...] *una serie de tópicos para pensar la realidad argentina*” (2015, p. 67), en esta obra plasma los principios ordenadores de la construcción de la Nación argentina. Nación que solo será perdurable si logra producir nuevos sujetos civilizados por medio de la educación. “Educar al soberano” resulta la fórmula sarmientina que organiza una discursividad escolar (que si bien ha sido modificada y está en permanente tensión a lo largo de su historia durante el siglo XX) persiste en ella una colonialidad del poder-saber que silencia, oblitera y niega a los “otros”.

3 FREIRE: LA EDUCACIÓN POPULAR Y CAMPAÑA DE REACTIVACIÓN DE EDUCACIÓN DE ADULTOS EN ARGENTINA (1974-1976)

Es a mediados del siglo XX que puede hallarse en la huella de las tradiciones resistentes al legado sarmientino y a las imposiciones eurocéntricas una crítica radical –desde América Latina– hacia el modelo educativo ilustrado y positivista implantado a partir del siglo XIX; la colonialidad del poder-saber comienza a ser discutida. Es Paulo Freire quien desde Brasil en los inicios de la década del 60 que con su pedagogía de la liberación propone como punto de partida un fuerte cuestionamiento a las formas de opresión presentes en la educación. Sus críticas inauguran un sentido otro para la educación popular y ponen bajo sospecha la racionalidad instrumental de la teoría-práctica educativa que olvida sistemáticamente al otro diferente.

Es a partir de este enfoque que Freire dialectiza los lugares de los sujetos en el proceso de enseñanza y de aprendizaje al articular los diferentes saberes de los que son

portadores, sosteniendo a lo largo de toda su obra la siguiente afirmación: “*El que enseña aprende y el que aprende enseña*” (FREIRE, 2002, p. 28 apud FERNÁNDEZ MOUJÁN, 2019a, p. 92).

Esta definición de educación popular es asumida por sectores de la militancia social y política en la Argentina de fines de los años sesenta, y luego como política de Estado en la Campaña de Reactivación de Educación de Adultos (CREAR). Esta nueva concepción altera la práctica de la alfabetización de adultos, pues propone un cambio en el orden de los sujetos, un intercambio de lugares entre el sujeto educador y el sujeto educativo (PUIGGRÓS, 2013).

Observemos por un momento algunas cuestiones que traman este devenir histórico de la educación popular en sintonía con el legado freireano. Es a mediados del siglo XX en la huella de la tradición de los Simón Rodríguez, Martí, de la Revolución haitiana, de Mariátegui, de las revueltas campesinas y urbanas, y haciendo foco en la diferencia colonial irrumpe en la escena política la sospecha y la crítica radical –desde América Latina, Caribe– hacia el modelo ilustrado y positivista, que alcanza su máxima expresión cultural y política en los años 60 y 70 del siglo XX. Una resistencia al poder hegemónico que comenzó a ser expresada en otros términos; ya no alcanzaba con emanciparse y ser independientes. La tensión se presentó en el par liberación/dependencia (FERNÁNDEZ MOUJÁN, 2016). Los movimientos revolucionarios (compuestos por intelectuales, obreros y trabajadores) y los distintos gobiernos populistas de América Latina de aquellos años acompañaron este debate y sostuvieron la idea de que era posible la concreción de una revolución cultural.

En estos años en la Argentina germinan concepciones que van más allá de la resistencia se plantean un proceso que tiene como protagonista central al pueblo peronista, al peronismo revolucionario. Éste se plantea una política organizativa para transformar la sociedad y recuperar la experiencia política del peronismo de 1945-1955. Lo que se produce en Argentina en el seno de las organizaciones revolucionarias es un gran debate teórico-metodológico cruzado por las revoluciones cubana y argelina, las posiciones insurreccionalistas y de guerra popular prolongada, el foco armado y la política de cuadros en el marco de la constitución de un movimiento de liberación nacional. En estos debates están las figuras centrales de Ben Bella, Frantz Fanon, el Che Guevara, John William Cooke y José Hernández Arregui (DUHALDE y PÉREZ, 2003, p. 29, apud FERNÁNDEZ MOUJÁN, 2019b). En este clima de época llegan las obras de Paulo Freire a la Argentina. Leamos las

palabras que pronuncia el Dr Héctor Cámpora, Presidente de Argentina, al inaugurar el 98º Período Ordinario de Sesiones del Honorable Congreso Nacional 25 de mayo de 1973:

Es un hecho cierto que toda revolución lo es en la medida en que se realiza como una revolución; y ése ha de ser el signo de la nuestra. Sin ella será imposible romper los lazos de la dependencia, establecer los pilares de la reconstrucción y avanzar victoriosamente en el camino de la Liberación. La colonización comienza siempre por la cultura, la descolonización es nuestra reconquista, ha de iniciarse también a partir de la cultura. En este sentido mi gobierno se compromete a consolidar la conciencia nacional mediante una definida integración de los valores espirituales, históricos, geográficos, sociales, económicos, intelectuales, científicos y artísticos de la Nación, en un estilo de vida de inspiración cristiana, de profundo contenido humano y de vivo sentido nacional, conforme al pensamiento del general Perón que dijo: aun pueblo sin cultura y conciencia social no es un pueblo, es una masa [...] El intelectual, el científico, el escritor, el artista, conscientes de la función social que les cabe, deberán aplicar su genio al acrecentamiento de la cultura del Pueblo y a la liberación de la Patria. (Libro de Actas del Congreso de la Nación, 1973, p. 50, vale lo extenso de la cita).

Las preocupaciones del Presidente Cámpora dialogan con la urgencia política que Paulo Freire condensa de manera clara y minuciosa en *Pedagogía del oprimido* (1970), obra en la que manifiesta la necesidad de realizar “[...] *una transformación radical de la situación concreta de opresión.*” (FREIRE, 1970, p. 47). Lo que lo desvela es la viabilidad de una experiencia educativa que irrumpa descolonizando saberes impuestos, interrogando verdades dadas, en un intento de recrear el espacio educativo y hacerlo más humano. Dicho de otro modo, hace una invitación a asumir una praxis y un ejercicio vital que descolonice y desalinee el fenómeno educativo para revolver lo dado y tramar una resistencia cultural. En sus primeras palabras dedica su obra a: “*A los desharrapados del mundo a los que en ellos se descubren y, así descubriéndose con ellos sufren, pero, sobre todo con ellos luchan.*”. Éste punto de partida es una toma de posición política al mismo tiempo que una invitación a interrogar la los basamentos de la educación. Y se pregunta más adelante: “¿Cómo realizar entonces, la pedagogía del oprimido antes de la revolución?” (1970, p. 53). Tarea interpelante en la que Freire (1970) señala dos momentos distintos e interrelacionados. Un primer momento en que la tarea es el descubrimiento del mundo de la opresión/alienación y el compromiso con una praxis de transformación; un segundo momento de permanente expulsión de los mitos de la estructura opresora, de su conciencia dual que obtura e impide el desarrollo de los procesos de liberación (FREIRE, 1970, p. 54); para crear y sostener “la pedagogía de los hombres en proceso de permanente liberación” (FREIRE, 1970, 53) en una constante revisión crítica de la “violencia” pues: “*El colonizado no deja de liberarse entre las*

9 de la noche y las 6 de la mañana. Esa agresividad manifestada en sus músculos va manifestarla el colonizado primero contra los suyos.” (FANON, 1965 en FREIRE, 1970, p. 64)

Es interesante notar en este punto como comienza a publicarse en esos momentos la obra de Paulo Freire. La primera obra que se edita en Buenos Aires¹⁰ es *La educación como práctica de la libertad* en 1971 (Siglo XXI¹¹ Argentina Editores, Buenos Aires en coedición con *Tierra Nueva*¹², Montevideo); en 1973 se publica *Pedagogía del Oprimido* (Siglo XXI en coedición con *Tierra Nueva*); en 1974 *Las iglesias, la educación y el proceso de liberación en la historia* (Editorial Aurora, Buenos Aires) y *Concientización* (Ediciones Búsqueda, Buenos Aires); en 1975 *Acción cultural para la libertad* (Siglo XXI en coedición *Tierra Nueva*); 1975 *Educación y Cambio* (Ediciones Búsqueda, Buenos Aires). Cabe destacar que en 1973 la Editorial Carlos Lohlé de Buenos Aires en la colección Cuadernos Latinoamericanos publica con Traducción de Manuel Mercader el libro de James Cone *Teología Negra de la Liberación* cuyo prólogo es escrito por Freire. El pedagogo pernambucano ocupaba entre los intelectuales y militantes de campo popular en la Argentina de los años 60 y 70 un lugar de privilegio, sus obras eran leídas junto con *Los condenados de la tierra* de Fanon (1961). Freire recuerda así su visita a Buenos Aires en el año 1973:

En el mes de agosto de 1973 recibí una llamada de Buenos Aires. Era el jefe de gabinete del doctor Taiana, ministro de Educación. Me dijo que el propio ministro quería hablarme. “Profesor Freire-me dijo el doctor Taiana-, tendríamos mucho gusto si usted aceptase nuestra invitación de venir a Buenos Aires lo más pronto posible. Sería muy bueno, por ejemplo entre fines de este mes y comienzos de septiembre. era una revolución cultural estaba siendo hecha por un gobierno sin poder para tanto. Un trabajo en el campo de la educación sistemática, desde la escuela primaria hasta la universidad, y en el campo de la educación popular, de enorme riqueza y creatividad [...] Mi presencia de una semana en Buenos Aires se repartió entre dos encuentros de cuatro horas cada uno con los rectores de todas las universidades públicas del país, un encuentro de un día con todos los equipos técnicos del Ministerio, una reunión con un grupo popular en una zona periférica de Buenos Aires, y finalmente una travesía de militantes políticos en la que

¹⁰ Buenos Aires fue considerada por la mayoría de los militantes de izquierda chilenos y uruguayos que sufrían el exilio a partir de las dictaduras militares que vivían sus países. Era un lugar cercano, seguro, con posibilidades y muy próximo al estilo de vida que buscaba vivir un militante en los sesenta y setenta. Todo parecía indicar que Buenos Aires era lo suficientemente lejos para estar a salvo, lo suficientemente cerca para seguir en contacto estrecho con familiares y compañeros de la lucha política (BRUGALETTA, 2019, p. 107)

¹¹ Siglo XXI, creada en México en 1965 por Arnaldo Orfila Reynal tras su polémico desplazamiento como director del Fondo de Cultura Económica. La propuesta editorial de Orfila Reynal se enmarcó en un proceso de “profesionalización de las ciencias sociales” y por la “avanzada política de izquierdas marcada por el tercermundismo y la revolución cubana. Además de sus sedes en México y Madrid, Siglo XXI instaló una filial en Buenos Aires en el año 1971” (BRUGALETTA, 2019, p. 120).

¹² Editorial Tierra Nueva (1969-1973). Su director fue Julio Barreiro (1922-2005), uruguayo cristiano evangélico metodista que con el golpe de Estado en Uruguay se exila en Buenos Aires.

discutimos lo que estaba sucediendo en el país [...] Recuerdo que discutíamos bastante sobre la cuestión política, así como sobre la cuestión epistemológica involucrada en el problema [...] colocar la universidad al servicio de los intereses populares [...] la relación entre sabiduría popular, sentido común y conocimiento científico (FREIRE, 1999, p. 181-183, vale lo extenso de la cita).

En este contexto se pone en marcha en la Argentina la CREAM. El esfuerzo de esta campaña de alfabetización se concentró en abordar la transformación del discurso pedagógico civilizatorio, a partir del significativo educación popular desde una perspectiva pedagógica ligada al pensamiento de Freire en articulación con la experiencia del gobierno popular de aquellos años. En sintonía con el legado freireano podemos leer en el epígrafe de los Lineamientos de la Campaña:

[...] cambiar el sentido de la enseñanza. El “enseñar” debe ser sustituido por el “aprender”, por el aprendizaje integral. La pedagogía tradicional, la enseñanza del niño, debe ser sustituida por la enseñanza y el aprendizaje del hombre total. Se trata no de enseñar como de aprender, de llegar a la conclusión de que el mundo no se divide en educadores que saben y educandos que aprenden sino de reconocer que hay una estrecha interrelación. Nadie enseña en forma absoluta y nadie se limita a aprender, el que enseña también aprende y el que está aprendiendo está enseñando. Además, no hay edades fijas para aprender y edades fijas para aplicar lo que se aprendió. El hombre niño, adulto, anciano aprende desde que nace hasta que muere, en un proceso que no tiene interrupciones y en el cual el ser humano debe actualizarse, “reciclarse” permanentemente. (1974, p. 10, el resaltado es del original)

Ahora bien, cabe señalar que el antecedente central de esta campaña fue la experiencia de alfabetización de adultos de Angicos¹³ (1963) coordinada por Paulo Freire. Este acontecimiento político no sólo dejará su huella en el Brasil, en el pueblo de Angicos, en la historia de la Universidad Federal de Pernambuco y en los hombres y mujeres que junto a Freire compartieron esta experiencia, sino que es un hito que marcará de manera insoslayable los caminos que recorrerá la educación popular en América Latina, en el Caribe y en los países africanos del occidente (FERNÁNDEZ MOUJÁN, 2016, p. 19). El programa de alfabetización que encaran Freire y su equipo en Angicos contó con un equipo de 21 investigadores y docentes de filosofía, pedagogía, medicina, servicio social, odontología, derecho, biología y educación física desde la Secretaría de Extensión y Cultura de la Universidad de Recife. Fue con apoyo del gobierno nacional y del Estado de Río Grande del Norte. A partir de un trabajo colectivo propusieron un programa de alfabetización para 400 hombres, mujeres y jóvenes de Angicos que no sabían leer ni escribir, para ese momento del total de su población el 70% era analfabeta y el 10% de semi-analfabeta. La intención inicial

¹³ Freire sistematiza esta experiencia en *La educación como práctica de la libertad* (1967).

era aportar al proceso populista que se vivía en el país y mostrar que era posible una educación política. En la primer etapa de investigación se propusieron recolectar el universo vocabular en conversaciones informales con la población y allí les comunicaban que ambos educadores y educandos serían sujetos del acto educativo no solo en el acto de descubrir el conocimiento sino también de recrearlo, de modo que les venían a proponer un acto de co-intencionalidad para alcanzar el conocimiento de la realidad a través de la acción reflexión en común. En una segunda etapa, siguiendo el método de palabra generadora y teniendo en cuenta el vocabulario de las gentes del pueblo partían de palabras simples a las más complejas junto a un soporte audiovisual. En cuanto a la organización de las clases: en la primera se realizaba el ejercicio de diferenciar entre un objeto de la naturaleza y un objeto de la cultura. A partir de allí se problematizaba la comprensión de la situación social y económica dentro de la realidad brasileña, a esta instancia de enseñanza-aprendizaje la llamaron: momento de politización. Con el correr de los días se incorporaban mayor cantidad de palabras y se iniciaba la construcción de oraciones. Se impartieron 40 clases durante 45 días. Un ejemplo de este acontecimiento fue la carta escrita y leída por una de las mujeres participantes del proyecto al Presidente de la República João Goulart quien concurrió personalmente al cierre de la campaña de alfabetización, testimonio que se encuentra en “Angicos. Diario de una experiencia” (1963):

Señor Presidente: En este momento tomo mi lápiz para comunicarle mis necesidades. Ahora mismo no soy más masa soy pueblo y por eso exijo mis derechos. Señor Presidente nosotros precisamos muchas cosas como: reforma agraria, escuela y que el señor vote las leyes de la constitución para poder salir de esta situación. Tengo dos hijas para educar y no tengo recursos por eso pido al señor una beca de estudio para que ellas no crezcan como yo crecí. (Francisca Andrade, 2 de abril de 1963).

En Argentina (diez años después) tras la huella de Angicos se lanza la campaña de la CREAR, esta condensa un demanda popular que conjuga el tránsito de los trabajos educativos en las tareas barriales y, las actividades formativas de la militancia en diversos espacios sociales a una educación sistemática liberadora. Una acción en la que estuvieron involucrados miles de educadores-militantes de recorridos y experiencias diversas que confluían en torno a una consigna política “el pueblo educa al pueblo”, una noción articuladora de educar para la liberación (NARDULLI, 2013, p. 37). Una política educativa que considera:

La educación de adultos es uno de los aspectos del proyecto general de educación que se inscribe a su vez dentro de la estrategia global de la Revolución Justicialista elegida por el pueblo e iniciada por el Gobierno Popular. El Gobierno se ha propuesto como meta irrenunciable producir profundas transformaciones que coloquen a la educación al servicio del proceso de la Reconstrucción y Liberación

Nacional. Nuestra Revolución asume una política educacional que delimita como principal objetivo la liberación nacional, lo cual implica la nacionalización de la educación, que se define prioritariamente por la, construcción e integración a la dinámica social de los auténticos valores de la comunidad nacional. Esta es la descolonización cultural, que será definida en función de las líneas nacionales de nuestro pasado histórico y de las determinaciones que impone la conciencia colectiva de nuestro pueblo (CREAR, 2008, p. 12).

A partir de esta política de Estado en esos años se derivaron múltiples experiencias de educación popular que articuló la educación con la militancia política pues entre los requerimientos de esta intervención pedagógica estaba el compromiso militante. De ello dan cuenta las diversas historias de grupos que se multiplicaron a lo largo y ancho de la Argentina. Lo interesante de éstas fue que, por un lado, se fomentó una educación popular estrechamente ligada a lo político y a la participación activa de las barriadas y del campesinado; y por otro, la formación política de los coordinadores y educadores. Era efectivamente (con sus matices) la inclusión del pueblo en el proceso político-revolucionario que se vivía.

La coordinadora del área nos daba charlas. Nos explicaba lo que significaba trabajar con adultos, se lea me acuerdo la Pedagogía del Oprimido de Paulo Freire y se analizaba. En ese grupo que éramos todos alfabetizadores y había cierta heterogeneidad en el sentido de que por ejemplo uno estaba en la universidad, el otro no había un militante del barrio. Pero todos tenían un nivel de militancia política muy fuerte (MRP en NARDULLI, 2013, p.35).

Los coordinadores de base eran los alfabetizadores, y al mismo tiempo responsables de la dirección del proceso de alfabetización de cada centro de la Campaña. Se trabajó con los documentos que proveía la DINEA. Un proceso educativo que se propuso como objetivo central la formación de un sujeto político comprometido con las transformaciones de las estructuras injustas (económicas, sociales y políticas). De allí que las ideas que organizaron toda la intervención educativa: las formas educativas debían proceder del pueblo. Las ideas fuerza se sintetizaron en: participación, compañero-a, comunidad organizada, pueblo, organización de base, compromiso militante, identidad política como clase trabajadora (NARDULLI, 2013, p. 35-38). Al mismo tiempo que enseñaban y aprendían junto a otros compañeros del barrio se organizaban construyendo una guardería y la conexión de agua potable para todos. Lo interesante de muchas de estas experiencias fue el potencial político que dejó en quienes participaron de ellas. De acuerdo con Juan Pablo Nardulli (2013) en esta experiencia hubo tres pilares fundamentales, el compromiso militante de los participantes de la Campaña, la participación popular y la presencia efectiva-real de una política pública que

impulsó estas acciones y puso a disposición del campo popular recursos y materiales simbólicos. Tal como lo sostiene Freire la acción pedagógica no es transformadora *per se* sino que se precisa compromiso, toma de conciencia y amor por los otros y es necesaria una agencia que “[...] *no permite comportamiento ambiguos de quien la asume*” (FREIRE, 1970, p. 62).

Un ejemplo de esta experiencia de educación popular como política de Estado fue experiencia de Villa Obrera en la Provincia de Neuquén, Argentina. En esta Elsa (la educadora) junto con mujeres y hombres trabajadores fue filmada por uno de los compañeros del grupo. Raúl, era fotógrafo profesional y se sumó con la intención de realizar una película que sirviera para otros barrios. Dos años más tarde del inicio de este trabajo se produjo en Argentina el cruento golpe militar de 1976 y el material filmado sufrió el exilio, pero 29 años después fue recuperado por el *Grupo de Cine Mascaró* quienes hicieron el documental *Uso mis manos, uso mis ideas* (2005). En documental se observa con claridad cómo la educación popular desde el marco que le proveyó Freire fue una efectiva concreción del esfuerzo de las clases populares a favor de la movilización popular con miras a la transformación de la sociedad. Los testimonios de los actores de aquel momento ante la pregunta que les dejó la experiencia de la CREAR en Villa Obrera responden: *Queríamos aprender a leer y a escribir. Aprender ortografía. Conseguir un trabajo más digno. Concientizarse y terminar con la explotación. No ser engañados.*

La co-implicancia propuesta por la educación liberadora freireana urdió la trama de la educación popular argentina desde mediados del siglo XX en adelante, articuló las acciones de educadores-intelectuales y las políticas públicas. A partir de ese momento en Argentina se estableció un diálogo intelectual fecundo con la posición político-pedagógica de Paulo Freire. Este diálogo se expresó en una racionalidad crítica que entrelazó lo racional y lo sensible, que disputó y puso en tensión una racionalidad instrumental heredada de la modernidad colonial. El “otro” ocupó en estas prácticas teórico-críticas un lugar de preeminencia, y adquirió un valor testimonial. Los y las educadoras populares argentinos(as) en diálogo con Paulo Freire entendieron la necesidad de recuperar el valor cultural y político del conocimiento; criticaron la teoría como un mero propósito y pusieron en práctica una educación liberadora con los(as) “condenados de la tierra” para revolucionar y transformar de la realidad injusta.

4 A MODO DE CIERRE

¿Qué perdura del legado freireano en las prácticas de educación popular los movimientos populares surgidos al calor de la resistencia al modelo dictatorial y neoliberal impuesto desde 1976 en Argentina?

En la actualidad, la educación popular en la Argentina tras la tradición de Freire se ha ido reconfigurando y alude de manera heterogénea y dinámica a una diversidad de sentidos políticos y educativos que entrecruza propuestas de organizaciones populares diversas: indígenas, migrantes, de mujeres, de sectores urbano-populares, entre otras. Del mismo modo que en el resto de los países de la región, el resultado de ello son configuraciones sociohistóricas y culturales particulares: educación para el trabajo, formación política, artística, comunicacional, bachilleratos, apoyos escolares, alfabetización de adultos, etc. Acciones que llevan adelante los movimientos populares –urbanos y campesinos– en sus escuelas para niños y niñas, jóvenes y adultos, en centros de cultura, cooperativas, radios comunitarias y otros tantos ámbitos (GÓMEZ SOLANO; CADENA HERNÁNDEZ; FRANCO GARCÍA, 2013). Son prácticas que bregan por la toma de la palabra en los espacios de educación: el acento está puesto en la formación política de un sujeto colectivo, un nosotros histórico y de carácter transformador. Se puede incluir aquí también las escuelas de formación política que facilitan y reafirman procesos de subjetivación política, asentados sobre la praxis política cotidiana que también es pensada como formación en sentido amplio. *“Lo que articula en estas relaciones son las prácticas políticas de intervención directa en los asuntos comunes, así el compromiso individual se suma al proyecto común; y la aceptación de la política es reemplazada por la inquietud de lo político”* (PALUMBO, 2015, p. 55).

Las experiencias de educación en los movimientos populares nos vienen a demostrar que la educación popular cobra sentido en el actuar cotidiano del pueblo, que entrelaza la militancia con la organización popular, desde un fuerte reconocimiento del legado freireano que articula procesos educativos meramente instrumentales junto con la formación política, la formación para el trabajo y la organización popular. Dicho de otro modo, la educación

popular se encuentra liga estrechamente a su intencionalidad política y expresa la voluntad de transformación de lo real a partir de condiciones dadas, diseñando estrategias y tácticas que adquieren su sentido y legibilidad cuando son incorporadas a la lucha del pueblo. Como nos propone Mercedes Palumbo (2015), hay una variada trama de espacios-momentos formativos que abarca escuelas gestadas por los mismos movimientos populares para cubrir la ausencia del Estado en la garantía del derecho a la educación; talleres específicos de cultura, género, medios de comunicación con cierto grado de formalización y de regularidad en el tiempo; y una concepción de la integralidad de la militancia como formativa.

En esta proliferación de espacios-momentos formativos también es posible rastrear un cuestionamiento a las formas básicas de la pedagogía moderna desde la praxis pedagógica: su lugar estabilizado en instituciones escolares públicas, la relación asimétrica maestro-alumno establecida en los términos de un ego magistral y un ente orfantal, y prácticas pedagógicas tradicionales nucleadas en torno a lo escolar”(PALUMBO, 2015, p. 52).

En la Argentina contemporánea la educación popular propuesta por Paulo Freire perdura y se renueva constantemente. Freire nos enseñó que en la educación popular no se puede descuidar la estrecha relación que existe entre la acción militante ligada al contexto de producción cultural, social, político y económico del pueblo. Que resulta necesario asumir(nos) sujetos hacedores de nuestra propia historia y desde allí generar otros discursos y otras prácticas tendientes a la transformación de un mundo injusto y a la producción de conocimientos otros.

En este sentido, las preguntas que recorren las acciones de educación popular giran en torno a las posibilidades de los des-aprendizaje y la emancipación de las conciencias. Señala Adriana Puiggrós (2013) al respecto:

La desobediencia al discurso escolar moderno y liberal está viviendo una nueva etapa en América Latina. La politización de la educación es una de las claves: abre inéditas perspectivas en el proceso de enseñanza y aprendizaje. Escuela y militancia no son incompatibles (p.12).

Prácticas de educación popular que interrogan nuestro territorio, nuestras prácticas culturales, nuestras memorias y cosmovisiones, y los haceres de los movimientos populares. Entre las múltiples experiencias que recorren Argentina (y nuestro continente) ubicamos las escuelas de nuestros pueblos originarios que apuestan a sus culturas como forma de supervivencia. O por ejemplo las pedagogías creadas y desarrolladas por militantes de

movimientos populares. O, las propuestas de los movimientos de mujeres, experiencias colectivas que tiene como idea fuerza el cuerpo-territorio. Los talleres de educación y trabajo del Movimiento la Dignidad en la Ciudad de Buenos Aires, Licenciatura de Comunicación popular y comunitaria en la Universidad Campesina de la Movimiento Campesino de Santiago del Estero; los bachilleratos populares del IMPA (fábrica recuperada), el Bachillerato Mocha Celis (primer bachillerato popular travesti-trans), la Escuela de Agroecología de la Unión de Trabajadores Rurales Sin Tierra de Cuyo (San Juan y Mendoza). Éstas entre cientos de experiencias recorren nuestro país y entrelazan la formación política con el trabajo y la alfabetización, la comunicación, los problemas de violencia, etc. Muchas historias y prácticas que viven, sobreviven y resisten a la visión unilateral del mundo.. Prácticas que someten a crítica lo que podría denominarse la ideología de las teorías y prácticas educacionales tradicionales que con su fuerte contenido técnico-instrumental olvidan sistemáticamente al “otro”.

En otras palabras, las prácticas teórico-críticas de educación popular en Argentina son tácticas de acciones cotidianas contrahegemónicas y (dis)ruptivas que no tienden a la totalidad sino que se saben débiles y contingentes. Acciones no de sujetos sujetos sino de resistencias subordinadas. En sintonía con Michel De Certeau (1996), practicamos una educación popular que se asume como fortaleza del débil y puesta en juego de su astucia, a partir de un entrometimiento insistente en los saberes, en los tiempos y en los espacios instituidos.

5 FUENTES

Angicos. Diario de una experiencia. **Acervo Paulo Freire**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 1963.

Discurso del Presidente de la Nación, Dr Héctor José Cámpora. **Libro de Actas del Congreso de la Nación**, Buenos Aires, 1973.

FREIRE, Paulo. **Pedagogía del oprimido**. Montevideo: Tierra Nueva, 1970, primera edición.

FREIRE, Paulo. **Pedagogía de la esperanza**. México: Siglo XXI, 1999.

Material de Apoyo del Método CREAM. Objetivos y contenidos para la etapa de reflexión en la alfabetización. **Homenaje a la CREAM**. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Argentina, 2008.

SARMIENTO, Domingo Faustino. **Facundo o Civilización i Barbarie en las Pampas argentinas**, París: Librería Hachette, 1874 (cuarta edición).

TOCQUEVILLE, Alexis . **La democracia en América**, México: Fondo de Cultura, 1957.

6 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AÑÓN, Valeria y RUFER, Mario Añon. Lo colonial como silencio, la conquista como tabú: reflexiones en tiempo presente. **Tabula Rasa**, (29), 2018, p. 107-131.

BALER, Facundo. Civilización y Barbarie: Panfleto Épico. Apuntes para una poética del racismo, el autoritarismo y la egomanía en la Argentina. **Everba**, Summer, 2003, p. 1-8.

BHABHA, Homi. El entre-medio de la cultura. En HALL, Stuart. y DU GUY, Paul. (comps.). **Cuestiones de identidad cultural**. Madrid: Amorrortu, 2003.

BHABHA, Homi. **El lugar de la cultura**. Buenos Aires: Manantial, 2007.

BRUGALETTA, Federico. **Tierra Nueva (1969-1985). Protestantismo de izquierda, edición y educación en la historia reciente de América Latina**. Tesis de Maestría Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Memoria Académica, 2019. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/>

DAVID, Guillermo. **El indio deseado. Del dios pampa al santito gay**. Buenos Aires: Las cuarenta, 2008.

DE CERTEAU, Michel. **La invención de lo cotidiano. El arte de hacer**. Tomo I. México: Universidad Iberoamericana, 1996.

DE OTO, Alejandro; CATELLI, Laura. Sobre colonialismo interno y subjetividad notas para un debate. **Tabula Rasa**, (28), 2018, p. 229-255. Doi: <https://doi.org/10.25058/20112742.n28.10>

DUSSEL, Enrique. Europa, modernidad y eurocentrismo. En: LANDER, Edgardo (ed.). **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2000, p. 41-43.

FERNÁNDEZ MOUJÁN, Inés. Elogio de Paulo Freire. Sus dimensiones ética, política y cultural. Buenos Aires: Noveduc, 2016.

FERNÁNDEZ MOUJÁN, Inés. Educación popular. FIORUCCI, Flavia; BUSTAMANTE VISMARRA, José. **Palabras claves en la historia de la educación argentina**. Buenos Aires: Universidad Pedagógica Nacional, 2019a, p. 121-122.

VISMARRA, José. La idea de revolución en la Pedagogía del oprimido. **Dossier Paulo Freire a 50 años de Pedagogía del Oprimido. Archivos de Ciencias de la Educación**, Universidad Nacional de La Plata, 2019b (en prensa).

GOMEZ SOLANO, Marcela; CADENA HERNÁNDEZ, Beatriz; FRANCO GARCIA, Josefina. En Rodríguez Lidia (comp.) **Educación popular en la historia reciente en Argentina y América Latina. Aportes para balance y prospectiva**. Buenos Aires: APPEAL, 2013.

HALL, Stuart. Notas sobre la deconstrucción de lo popular. **Discurso y Poder**. Huancayo: Ricardo Soto Sulca editor, 2013.

NARDULLI, Juan Pablo. 2013. Militancia y educación de adultos en la Argentina de los setenta: Notas sobre la Campaña de Reactivación Educativa de Adultos para la Reconstrucción (CREAR). **Encuentro de Saberes. Luchas populares, resistencias y educación**. Año II, No 3, 2013, p. 31-38.

PALUMBO, Mercedes, Las propuestas de formación política en movimientos populares entre la pedagogía y lo pedagógico. **Intersticios de la política y la cultura. Intervenciones latinoamericanas**, Vol. 3 Núm. 6, p. 2014, p. 51-65,

Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/intersticios>

PUIGGRÓS, Adriana. Enfoques de la educación latinoamericana en el siglo XXI. En Rodríguez Lidia (comp.) **Educación popular en la historia reciente en Argentina y América Latina. Aportes para balance y prospectiva**. Buenos Aires: APPEAL, 2013.

PUIGGRÓS, Adriana. **Sujetos, disciplina y currículum en los orígenes del sistema educativo argentino**. Buenos Aires: Galerna, 1990.

RIVERA, Andrés. **El Farmer**. Buenos Aires: Alfaguara, 2009.

TENTI FANFANI, Emilio. **La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación**. Buenos Aires: Siglo XIX, Primera Edición, 2007.

TROUILLOT, Michel. Moderno de otro modo . Lecciones caribeñas desde el lugar del salvaje. **Tabula Rasa**, (14), 2011, p. 79-97.

APUNTES SOBRE LAS ENUNCIACIONES QUE CONFIGURAN EL PROBLEMA PÚBLICO “REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN EL ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR” EN AMÉRICA LATINA

NOTES ON THE ENUNCIATIONS THAT MAKE UP THE PUBLIC PROBLEM OF REDUCING INEQUALITY IN ACCESS TO HIGHER EDUCATION IN LATIN AMERICA

Luz Maritza Acero Forero¹
Universidade Federal de São Carlos, Brasil

Resumen: El artículo emerge del estudio “Trayectoria de política pública para reducción de desigualdades en el acceso a la educación superior”. El objetivo general de investigación es caracterizar y comparar la trayectoria de política pública (PP) entre 2015 y 2018 en Colombia y Brasil. Es un trabajo documental cualitativo, usa análisis narrativo, enfoques interaccionistas e interpretativistas, teoría del actor-red y análisis por referencial; pretende conocer el estado de la cuestión y estudiar asuntos que están en desarrollo, analizando cambios, tendencias o regularidades en torno a la PP; así como describir y caracterizar actuaciones e interacciones para responder interrogantes sobre el estado de cosas que la configuran. con lo anterior, este artículo tiene el objetivo de presentar un análisis de enunciaciones que develan en la discursiva, gran parte de la configuración del problema público (PPco) a estudiar. El análisis consiente en identificar cargas de significado, notoriedad y publicación propias de la configuración del PPco, allí el interés es descubrir el contenido del lenguaje socio-técnico presente en los diferentes foros de educación en América Latina (AL) vislumbrando el ámbito de tematización que configura el acceso a la Educación Superior (ES): tensiones entre educación-derecho y educación-mercado.

Palabras Clave: Problema Público, Política Pública, Acceso, Educación Superior.

Abstract: The article emerges from the study "Trajectory of public policy to reduce inequalities in access to higher education". The general research objective is to characterize and compare the public policy (PP) trajectory between 2015 and 2018 in Colombia and Brazil. It is a qualitative documentary work, using narrative analysis, interactionist and

¹ Doutoranda programa de Pós-graduação de Ciência Política UFSCar. Magíster en Desarrollo Educativo y Social de la Universidad Pedagógica Nacional (Colombia), Especialista en Análisis de Políticas Públicas y Trabajadora Social de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: lmacerof@unal.edu.co.

interpretative approaches, network-actor theory, and analysis by reference. This article aims to understand the state of the question and to study issues that are developing, analysing changes, trends or regularities around PP; as well as to describe and characterize actions and interactions to answer questions about the state of things that make up PP. In addition, it aims to analyze the statements that reveal a large part of the configuration of the public problem (PPco) to be studied in the discourse, and to identify the meaning, awareness and publication that are characteristics of the PPco's settings. The interest here is to discover the content of the socio-technical language present in the various education forums in Latin America (AL), looking at the scope of thematization that shapes access to Higher Education (ES): tensions between education-law and education-market.

Keywords: Public Problem, Public Policy, Access, Higher Education

Recebido em: 30/08/2019

Aprovado em: 27/02/2020

Publicado em: 11/04/2020

1 INTRODUCCIÓN

Por mucho tiempo en América Latina (AL) la educación se ha considerado medio para alcanzar el desarrollo. Organismos internacionales como Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura Unesco, Organización de Estados Iberoamericanos OEI, Banco Interamericano de Desarrollo BID, Banco Mundial, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OECD, y Organización de Estados Americanos OEA, han promovido tal perspectiva durante los últimos 30 años. Al tiempo, los Estados modifican funciones y estructuras para atender problema(s) público(s) (PPco) que configuran y dan atributos a la educación, bajo el supuesto que estos desarrollan sociedades. El desarrollo es una concepción económica, ideológica y política central en los regímenes políticos democráticos capitalistas, es medio y fin de cambio social y supone crecimiento económico, democracia, justicia y equidad; antagónicamente está el 'subdesarrollo' que supone entre otros: pobreza, injusticia y desigualdad. Así, cada vez más discursado el desarrollo aparece como objetivo a alcanzar mediante la educación, por lo

menos en términos de enunciación pública, esto se evidencian en foros internacionales como: Séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe. (1996); Conferencia Mundial sobre la Educación Superior para el Siglo XXI: Visión y Acción (1998); Declaración del Milenio, Asamblea General de las Naciones Unidas (2010); proyecto Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, Mapa de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (2006, 2008); Reunión de Presidentes de Consejos de Rectores (2006); Reunión de Redes Universitarias Internacionales Regionales y Subregionales de América Latina y el Caribe (2007); segunda Conferencia Regional de Educación Superior CRES (2008); Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios (2008); Conferencia Mundial sobre la Educación Superior 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo; Cumbre mundial sobre el desarrollo ODM (2000) , Cumbre de Desarrollo Sostenible Agenda ODS 2030 (2015); Primera reunión del Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el desarrollo sostenible (2017); y III Conferencia Regional de Educación Superior CRES (2018).

La trayectoria de políticas públicas (PP) de Educación Superior Univeritaria (ESU) deviene de contextos históricos, políticos, sociales, económicos y culturales, son de interés internacional, forman parte de agendas de desarrollo y los Estados tienen el desafío de garantizar el ‘acceso igual para todos’. Estudiar enunciaciones configuradoras del PPco permite develar la intencionalidad en las relaciones de poder para la acción u omisión en la intervención del PPco. En espacios de enunciación como conferencias y cumbres regionales y mundiales, prensa, documentos oficiales, movilizaciones sociales, pronunciamientos públicos de actores estratégicos, y otros escenarios de cruce de sentidos, se produce opinión y creación de significados en torno a la Educación Superior (ES) como inseparable del desarrollo. En la esfera pública convergen actores² que a través de la notoriedad y la publicación configuran estratégicamente la relevancia de ciertos asuntos y no de otros en función de sus intereses. Haciendo una lectura temporal de foros en educación, a partir de los años 90 es posible identificar en AL la configuración del “acceso a la ES” como problema público.

² Segundo De Luna Freire (2006) en el sentido Laturiano, actor es todo lo que actúa, deja huellas, produce efecto en el mundo. Para Latour “solo aquellos elementos que producen un efecto en la red pueden considerarse actores que se modifican y son modificados por ella y son estos elementos los que deben formar parte de su descripción.” (DE LUNA FREIRE, 2006, p. 55, tradução nossa)

A la luz de los objetivos de investigación se hizo revisión documental que identificó tópicos según cada objetivo específico, definiendo a la vez categorías apriorísticas (CISTERNA, 2005, p. 65), en este caso: 1) configuración del problema público, 2) posturas de actores que intervienen el problema público y 3) características de la intervención del problema. Tales categorías delimitan el horizonte en la búsqueda de datos siguiendo el criterio de pertinencia, el cual consiste en *“la acción de sólo tomar en cuenta aquello que efectivamente se relaciona con la temática de investigación, lo que permite incorporar los elementos emergentes, propios de la investigación cualitativa”* (CISTERNA, 2005, p. 68). El segundo criterio utilizado fue el de relevancia, el cual halla recurrencia y asertividad con relación al tópico y las preguntas de investigación (CISTERNA, 2005, p. 68). Este artículo presenta algunos elementos del primer tópico de investigación.

Con el fin de obtener análisis de enunciaciones sobre la configuración del PPco “reducción de la desigualdad en el acceso a la ES” se identificaron documentos de foros que permiten abstraer discursos y posturas de la esfera pública. Los criterios de pertinencia y relevancia determinaron que los espacios de debate de producción de opinión y significados sobre política educativa en AL se validan por dos razones: los actores que participan y la finalidad de los foros, así se consideraron foros con participación de actores relacionados con política educativa y en los que se formulan derroteros de contenido de agenda pública. En la revisión de los documentos, se comprende que los textos son un *“producto dinámico de un juego de relaciones sociales en el que se despliegan estrategias discursivas y explotan el significado implícito de las proposiciones de sus enunciados”* (SAYAGO, 2014, p. 3). Después de la revisión documental se identificaron unidades significativas (categorías) que constituyen la codificación inicial con datos existentes de manera inductiva, o sea las categorías surgen de los datos, no se usan *“conceptos de forma estática y definitiva que obliguen a los datos a encajar en ellos[...]”, las categorías usadas en la codificación cualitativa son analíticas o conceptuales y no clasificatorias, van surgiendo y reelaborándose a medida que se recolectan y analizan los datos”* (ACEVEDO, 2011). Bajo esta lógica, la investigación estudia el fenómeno buscando en torno a procesos más que en resultados. Es un

estudio narrativo donde los enfoques interaccionistas e interpretativistas son herramientas³ para la búsqueda de datos, la construcción de información y el análisis, siendo esenciales los aportes de la teoría del actor-red y el análisis por referencial.

El interés de este artículo es analizar conceptos usados en los foros de educación en América Latina (AL) vislumbrando el ámbito de tematización que configura el acceso a la ESU. Así, en los foros⁴ se identificaron como aspectos caracterizadores del acceso a la educación, los siguientes (ver tabla 1):

³ Para la recolección de datos fueron tomadas como instrumentos de referencia los propuestos en el libro “Aspectos sobre Política Pública ejercicios e instrumentos para el análisis” de Alejandro Lozano Ayala (2008), dichos instrumentos fueron revisados, adoptados y adaptados en función de los objetivos de investigación planteados

⁴ Séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe (1996); Conferencia Mundial sobre la Educación Superior para el Siglo XXI: Visión y Acción (1998); Declaración del Milenio, Asamblea General de las Naciones Unidas (2010); proyecto Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, Mapa de la Educación Superior en América Latina y el Caribe (2006-2008, Consejo de Administración del Instituto internacional de Educación Superior para América Latina y el Caribe -IESALC- de la Unesco); Reunión de Presidentes de Consejos de rectores (2006); Reunión de Redes Universitarias Internacionales Regionales y Subregionales de América Latina y el Caribe (2007); segunda Conferencia Regional de Educación Superior CRES (2008); Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios(2008); Conferencia Mundial sobre la Educación Superior 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo (2009); Cumbre mundial sobre el desarrollo ODM (2010); , Cumbre de Desarrollo Sostenible Agenda ODS 2030 (2015); Primera Reunión del Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el desarrollo sostenible (2017); III Conferencia Regional de Educación Superior CRES (2018).

Tabla 1 - Aspectos Caracterizadores del Acceso a la Educación Superior en Foros

Caracterizadores del acceso a la educación	Elementos de enunciación
Conjunto de requerimientos interrelacionados del sector educación	a) expansión de matrícula b) ampliación y mejora del acceso c) mejoramiento de la calidad d) evaluación permanente e) financiación.
Problemas de los sistemas educativos	a) persistencia de la desigualdad b) falta de democratización de la educación superior c) falta de financiación del sector público
Definición y propósitos de la educación superior	a) derecho universal b) bien público, c) medio para alcanzar el desarrollo económico, político social y cultural d) medio para alcanzar el desarrollo sustentable (enunciación que ha tomado mayor relevancia desde la formulación de la agenda global de desarrollo 2030)
Atribuciones de la educación superior	a) accesible igual para todos en función de los méritos de los individuos b) democratizada c) con calidad d) pertinente e) productora de conocimiento para el desarrollo.

Fuente: Elaboración propia

Con lo anterior, las enunciaciones identificadas permiten observar el ‘qué’ y ‘cómo’ del PPco que se espera intervenir. Por un lado, la desigualdad aparece caracterizada discursivamente en equidad, igualdad e inclusión y es publicitada como requerimiento de PP. De otro lado, el acceso se enuncia en términos de oferta educativa, pertinencia y número de matrículas. Estas enunciaciones configuran el PPco delimitando la intervención, es decir dando margen a lo que sería reducir la desigualdad en el acceso a la ES. Además, se verifica en los textos la existencia de dos definiciones de ES variables en el tiempo y en el espacio: derecho o bien público(puro-impuro) e inclusive derecho y bien público al mismo tiempo. Es de anotar que en todos los foros revisados se enuncia que el propósito esencial de la educación es el desarrollo. En consonancia con la discursiva hallada, la investigación logró tematizar a través de categorías emergentes que conforman la configuración del PPco las siguientes: a) igualdad, equidad, inclusión; b) oferta educativa, expansión de matrícula y pertinencia con el mundo del trabajo, y c) educación derecho - educación bien público.

Además de la presente introducción, a continuación, se presenta la tematización igualdad, equidad e inclusión. El numeral tres trata sobre la oferta educativa, la expansión de matrícula y la pertinencia con el mundo del trabajo, el numeral cuatro se refiere a la concepción de educación como bien público versus la educación como derecho y en el último apartado se presentan algunas conclusiones.

2 IGUALDAD, EQUIDAD E INCLUSIÓN

La igualdad puede entenderse por lo menos en cuatro matices teóricos: 1) el marco del liberalismo clásico, 2) los postulados del igualitarismo, 3) la teoría de la justicia de Rawls y 4) el enfoque de capacidades para el desarrollo humano. El primero reconoce al individuo racional con libertades; el segundo es un enfoque normativo-jurídico que reconoce un individuo racional igual ante la ley. Las perspectivas tres y cuatro refieren igualdad relativa, al respecto es posible afirmar que la perspectiva de justicia de Rawls⁵ se corresponde con la apropiación y disfrute de bienes primarios; y que el enfoque de capacidades de Sen⁶ y Nussbaum⁷ reconocen en el individuo un conjunto de capacidades que permiten igualar libertades en un contexto de oportunidades, esas dos perspectivas aceptan que existe desigualdad en la sociedad y que debe procurarse una sociedad menos desigual. En cada matiz teórico puede identificarse un papel del Estado, en el entendido general de que es una institución política y con poder legítimo para regular la sociedad y hacer PP.

Para Briceño (2011), la perspectiva liberal clásica propendería por el aseguramiento de condiciones para proteger derechos y libertades civiles, en particular el derecho a la propiedad privada, allí el Estado no debe intervenir mediante políticas redistributivas. En la segunda

⁵ Ver: RAWLS J, **Teoría de la justicia**, México: FCE, 1979; RAWLS, J. **La justicia como equidad. Una reformulación**, Paidós, Barcelona 2002

⁶ Ver: SEN, A. **Desarrollo y Libertad**. Planeta. Bogotá. 1988; SEN, A. The concept of development. In **Handbook of Development Economics**. Hollis Chenery and T. N. Srinivasam. Vol. 1. Amsterdam: North Holland. 1988. SEN A, **La Idea de la justicia**. Tauros, Madrid 2010.

⁷ Ver: NUSSBAUM M, **Crear Capacidades Propuesta para el Desarrollo Humano**. Colección Estado y Sociedad. Paidós. Barcelona 2012; NUSSBAUM M, **Las Fronteras de la Justicia**. Colección Estado y Sociedad. Paidós Barcelona 2012.

noción, la diferencia entre personas no justifica que el Estado las trate de forma desigual o diferente, las reglas son para todos y cada individuo actúa siguiendo las normas. En la tercera perspectiva, deben existir condiciones básicas y bienes primarios para que todos los individuos puedan considerarse y reconocerse entre sí como iguales, el papel del Estado redundaría en compensar desigualdades de los más rezagados en la sociedad bajo el principio de diferencia y compensación, es decir dando mayor atención a quienes tienen menos talentos naturales y a quienes han nacido en posiciones sociales menos favorables. En el enfoque de capacidades, el papel del Estado sería la generación de condiciones que permitan la igualdad en las capacidades más que en las oportunidades de los individuos, pues si se igualan las oportunidades se provocarían mayores desigualdades. (BRICEÑO, 2011, p. 73-78)

Como se puede observar, la perspectiva desde la que se conciba la desigualdad puede incidir en la forma en que se interviene el PPco. Las perspectivas señaladas, sugieren que la igualdad puede ser un criterio de selección, es decir Sujetos que nacen con unas condiciones diferentes a las de otros sujetos (diferencias biológicas, sociales, económicas, étnico-raciales, culturales, políticas y religiosas); un instrumento comparativo entre individuos de una misma sociedad (Iguales - no iguales), y puede estar determinada por el mercado, la apropiación, la competencia y el derecho, sin que estas determinantes sean excluyentes entre sí. En la intervención del PPco existe la posibilidad de que haya preponderancia del derecho sobre el mercado o viceversa.

Siguiendo a Arellano Gault y Olvera Esquivel (2015) en el proceso de PP se requiere poner en práctica el concepto de equidad, con lo cual los programas buscan distintos conceptos generando objetivos confusos y contradicciones latentes en términos de los resultados obtenidos. *“Se exhorta entonces a que las políticas públicas hagan explícitos los criterios de equidad utilizados, para así comprender el tipo de efectos de equidad que se espera obtener”* (ARELLANO GAULT e OLVERA ESQUIVEL, 2015, p. 581). Si bien las perspectivas sobre igualdad-desigualdad pueden configurarse en sí mismas como problema de PP, la equidad y la inclusión se pueden leer como concepciones para intervenir el PPco. Sobre equidad existen dos tendencias⁸ que no son necesariamente excluyentes en la implementación

⁸ Ver: Espinosa e González (2010), Briceño (2011), Blanco e Cusato, (2004); Arellano Gault e Olvera Esquivel(2015)

de PP. La primera está amparada en una visión normativa de la igualdad, siendo necesario garantizar oportunidades iguales para todos los individuos independientemente de su género, etnia y estatus socioeconómico; la segunda tendencia parte de la diversidad y la diferencia amparada en la justicia, esta perspectiva entiende que para el goce de los derechos y libertades hay que brindar oportunidades según las condiciones particulares de los individuos a través de tratamiento diferencial. Para autores como Roemer (1996), Elster (1992), Baker (1987), Arneson (1990), Rae (1979), Stone (2012), y Young Peyton (1995), la equidad es multidimensional, lo que en general le daría a la equidad un carácter de relatividad.

Conforme Theodore Lowi (1964, *apud* ARELLANO GAULT e OLVERA ESQUIVEL, 2015, p. 594), en el análisis de PP se da por sentado que en la democracia plural hay múltiples valores irreductibles y que todos los valores forman parte de la arena política en conflicto constante donde diversos actores buscan imponer legítimamente o consensuar algún arreglo de tales valores; en ese sentido, la indagación sobre las PP para reducir desigualdad en el acceso a la ES redundaría en métodos para profundizar la multidimensionalidad del PPco de intervención estatal (incluyendo la participación pública, privada o mixta, nacional e internacional).

El concepto de inclusión es más cercano a la segunda concepción de equidad presentada, pues reconoce a todos los diferentes en un grupo poblacional diverso, buscando optimizar el valor de esa diferencia en vez de homogeneizar. La inclusión gravita más en las acciones de intervención programáticas de PP que en los principios ideológicos que encarna la igualdad y la justicia social. Es decir, el concepto de inclusión tiene un carácter más operativo-instrumental que el de equidad. La literatura consultada⁹ sugiere que la inclusión es un proceso a través del cual las instituciones y los implementadores de política actúan según las necesidades de poblaciones diversas, para proveer de oportunidades y alcanzar así mayores igualdades en la provisión y resultado final de un servicio específico. Dentro de esta interpretación, la inclusión también tendría el propósito de mejorar a la institución prestadora del servicio educativo. *Grosso modo* en el servicio educativo la inclusión está definida como enfoque a aplicarse para que todos los estudiantes alcancen el éxito al reducir barreras a través

⁹ Sebba y Sachdev (1997); Ainscown (2005).

de generación de oportunidades diferencialmente según las necesidades específicas de cada individuo.

3 OFERTA EDUCATIVA, EXPANSIÓN DE MATRÍCULA Y PERTINENCIA CON EL MUNDO DEL TRABAJO

Varios de los foros revisados relacionan el acceso a la educación con la expansión de matrícula y la oferta educativa, otros enuncian que la oferta educativa debe ser pertinente con el mundo del trabajo. Llama la atención que en la *Cumbre mundial sobre el desarrollo ODM* (2000) fueron enunciaciones relevantes: la oferta educativa, la expansión de matrícula y la pertinencia, allí se destaca como propósito de desarrollo para los países de América Latina: educar a las mujeres para generar acceso al mundo laboral y ofrecer formación en el sector agrícola y en el sector salud. En la mencionada cumbre también se enfatizó la necesidad de cobertura educativa progresiva. Este foro es de gran importancia en términos de generación de opinión pública, notoriedad y publicación: los líderes mundiales se reunieron para adoptar la Declaración del Milenio, comprometiéndose en una asociación global de reducción de la pobreza extrema y definir objetivos de desarrollo en un plazo de 15 años. Tanto en la cumbre como en otros escenarios, participan decisores de política, lobistas, asesores externos de gobierno, ministros de educación, asesores de temas educativos, altos funcionarios de las agencias de naciones unidas, rectores de universidades (públicas y privadas), entre otros. Estos actores van configurando el asunto “acceso” en términos de oferta, expansión de matrícula y pertinencia con el mundo del trabajo. Particularmente, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo ODM (2010) es un escenario de pactos políticos en los que los gobiernos comprometen acciones y recursos. Al respecto se pudo verificar que la oferta educativa, la expansión de matrícula y la pertinencia con relación al mundo del trabajo, hacen parte de mandatos y orientaciones de política pública en países como Colombia y Brasil.¹⁰

¹⁰ Para Colombia esto se puede verificar en los planes decenales de educación 2006-2016 y 2016-2026, mientras que en el caso de Brasil se observa en los textos “Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB 9.394 de 1996”; “Plano de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação do Brasil 2007”; “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”; “Plano Plurianual 2012-2015”; “Plano Plurianual 2016-2019”, adicionalmente, para Brasil la pertinencia con relación al mundo del trabajo hace parte de los principios educativos mandatorios de la constitución política desde 1988.

Los conceptos de oferta y demanda son propios del “mercado”. La oferta educativa es el “conjunto de aspectos y características relacionadas con la enseñanza que se dan a conocer para su consumo” (SÁNCHEZ MARTÍN, 2009, on-line). Con tal definición, la educación se entiende como objeto de mercado (bien -servicio) con un valor de uso que pasa a ser demandable por consumidores. Según Sánchez Martín (2009), existe una producción de oferta simbólica, oferta material, oferta fija y oferta móvil. La oferta simbólica es el servicio en términos de lo que se espera realizar, son las características formales del producto, dicha oferta determina un público consumidor y un precio lo cual se refleja en promesas, propaganda y programas educativos presentados como parte del valor de uso. De otro lado, la oferta material se da cuando la oferta simbólica se ejecuta. La oferta fija es la que no cambia (cantidad de edificios, equipamiento, número de profesores, organización operativa) y la oferta móvil se refiere a la inserción de la relación educativa y la materialización de la calidad de la enseñanza, aquí puede existir mayor incertidumbre y desconcierto de los consumidores en la elección de consumo. (SÁNCHEZ MARTÍN, 2009, on-line)

La demanda es operativa cuando existen condiciones de consumo (interés, necesidad social de educarse, hay instituciones que ofrecen servicios, existen medios para matricularse, etcétera), tal demanda se manifiesta en el mercado educativo (ME) a través de solicitudes de matrícula. La lógica del ME, consiste en que la oferta material genere más demanda y a la vez la demanda produzca nuevas ofertas. Aparecen desajustes entre oferta y demanda cuando la oferta no coincide con la demanda del consumidor, es decir cuando la oferta material (lo que recibe el consumidor) no se corresponde con la oferta simbólica (lo que se esperaba recibir). Hipotéticamente, además de generar insatisfacciones al consumidor, este tipo de desajustes puede desencadenar la creación de nuevas demandas y nuevas ofertas educativas, a este fenómeno le denominan en el ámbito de la economía: demanda emergente¹¹. En el ME, la demanda emergente tendría como respuesta otro tipo de oferta que no necesariamente responde a calidad educativa o a parámetros legales en el marco de un sistema educativo formal. Dentro de la oferta de ESU en el ME de AL, se identifican algunos tipos de oferentes: instituciones de educación superior(IES) con y sin fines de lucro, IES empresariales, IES

¹¹ Ver: REYES, R. Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. [S.l.]: Plaza y Valdés, v. Tomo 3, 2009; RODRÍGUEZ R, La educación superior en el mercado. Configuraciones emergentes y nuevos proveedores, Universidad Autónoma de México - On line; PUSSER B, **Educacion Superior, El Mercado Emergente y el Bien Publico**. Miguel Angel Porrúa Editores. México D.F 2005.

públicas y privadas. De otro lado están los demandantes, que en los países de AL son los egresados de la educación media (en la mayoría de países entre 17 y 24 años), de los cuales solo una porción se convierte en consumidora en el mercado de la ESU.

Mungaray (2001) sostiene que el mercado del trabajo supone imperfección originada por la lentitud de formación en la ES, que actúa aisladamente del mercado laboral, arguye que la lentitud obedece a desfases entre inversión inicial (demandas materiales y simbólicas) y utilidad de las inversiones (valor de uso). Para Mungaray (2001) la ES es una inversión pública eficiente cuando impacta el crecimiento de los beneficios privados de quienes invierten en la formación generando externalidades positivas¹² tanto para las empresas como para los individuos, y además cuando se reducen tiempo e incertidumbre “*frente a la capacidad de entrega de las opciones privadas de formación*” (MUNGARAY LAGARDA, 2001, p. 19). Según los autores, esa lógica de eficiencia supone una oferta de ES reflejada en costos de transacción públicos y privados, de manera que lo que se esperaría es que el crecimiento del financiamiento permita la expansión de la matrícula y que la demanda tenga relación directa con los beneficios deseados de ella considerando el valor de los retornos económicos relacionados con obtención del título y satisfacción personal.

Las anteriores definiciones evidencian que el acceso visto en términos de oferta y matrícula estaría determinado por el mercado educativo (ME) en ese escenario autores como Brunner (2014, 2016) y Balán (2014) señalan que en la región ha habido una evolución de matrícula que ha llegado a la masificación, con lo cual suponen que el acceso a la ES no es un asunto de élite. Si bien es cierto que en términos cuantitativos la expansión de matrícula en el mundo ha sido una constante en las últimas cuatro décadas, no necesariamente implica una reducción de la desigualdad en el acceso educativo.

Según Brunner (2014) la evolución de matrícula en ES aumento en un 40% entre 1970 y 2009, también se presenta aumento de matrícula femenina, no solo a lo largo del periodo sino en proporción con la matrícula masculina. Adicionalmente se ha aumentado el número de universidades privadas y la oferta de programas en Iberoamérica. Para Brunner (2014, 2016),

¹² Mungaray e Largada (2001) definen las externalidades positivas como los factores no incluidos en la planeación de costos e ingresos de las empresas, que impactan positivamente su desarrollo.

este fenómeno ha tomado la dimensión de masificación. En el informe de educación superior Iberoamérica 2016, el autor explica que se han transformado los sistemas educativos nacionales “*en sistemas abiertos que buscan ofrecer oportunidades de estudio y experiencias formativas para toda la población de jóvenes y, crecientemente de adultos*” (BRUNNER e MIRANDA, 2014, p. 17). Por su parte, Balán (2014) señala que los sistemas de educación pasaron de ser elitistas a ser masivos, presentándose un crecimiento acelerado del volumen absoluto de estudiantes. Argumenta que el fenómeno de la masificación desplaza la preocupación política por la equidad en el acceso a la ES y que a pesar que en las últimas décadas en AL se han implementado políticas compensatorias con el propósito de ampliar el acceso, no queda claro el propósito de generar mayor equidad (BALÁN, 2014, p. 107-109).

De otro lado Williams (apud MUNGARAN y LARGADA, 2001), expresa que aun cuando la perspectiva de oferta y demanda solamente considera criterios de equilibrios eficientes (incluyendo compensaciones de los ganadores a los perdedores), no necesariamente se pregunta por la distribución de recursos y oportunidades en términos de equidad, lo cual sugiere que la eficiencia de las asignaciones de recursos públicos en ES, aunque estimule la matrícula y la titulación profesional, difícilmente puede tener objetivos de equidad si no se toma en cuenta la estructura socioeconómica y si no se aplica un esquema de medidas y oportunidades para tener compensación de desigualdades estructurales previas.

La pertinencia con respecto al mercado del trabajo obedece también a una lógica de oferta y demanda, donde el número de profesionales egresados serían la oferta y los cargos en el mercado laboral serían la demanda. Dicha lógica se pregunta¹³ por ejemplo ¿Cuántos profesionales se producen en unas áreas y pocos o ningunos en otras? ¿hay sobreoferta de profesionales? ¿las carreras son las que necesita la economía? ¿la oferta simbólica y material de ES responde a lo que la economía requiere? ¿las capacidades de los profesionales sirven para desempeñarse en lo que el mercado laboral necesita? ¿las IES están formando capacidades que las empresas necesitan (control emocional, gestión del estrés y moral del trabajo)? ¿las IES ajustan sus currículos a las necesidades de los empleadores? ¿las IES deben cerrar unos programas y abrir otros? La perspectiva oferta-demanda entre profesionales y

¹³ Al respecto ver: Alonso, Fernández e Nyssen (2008); Brunner E Uribe D.(2007); Flores, F. e Gray J. (2000) García-Blanco y Cardenas (2018); Mungaray, A. (2001)

mercado del trabajo, presenta en el fondo una propuesta de reformas en los sistemas de ES, autores como Ruiz Corbella, M. (2006), Brunner J. (2007), Briceño A. (2010) y Bauman, Z. (2007) señalan que las universidades están llamadas a adaptarse al entorno (el mercado), competir y diversificar las fuentes de ingreso, deben estar informadas de las expectativas y demandas del mercado laboral y ocuparse de múltiples mercados, aumentar las competencias de los futuros profesionales, y optimizar la inserción laboral de los egresados.

En resumen, las enunciaciones en los foros¹⁴ revisados revelan una noción de oferta y demanda educativa, que supone la educación como objeto de mercado, con valor de uso demandable por consumidores y por lo tanto puede existir incertidumbre en la elección de consumo. La relación oferta-demanda educativa se hace operativa solo cuando existen las condiciones necesarias para que el objeto sea consumido, si estas condiciones no están dadas en el ME -porque el mercado es imperfecto- se generan insatisfacciones en el consumidor y desajustes de mercado que pueden desencadenar demandas emergentes, aunque no necesariamente las demandas emergentes suponen la emergencia de ofertas que den mejores retornos, si pueden prever mayor número de matrículas, nuevos programas, nuevas IES, e incluso nuevas formas de consumir el objeto (por ejemplo las carreras a distancia y virtuales). La pertinencia de la ES con relación al mundo del trabajo, se inserta en la misma lógica de oferta-demanda en una trayectoria entre mercado de la educación y mercado del trabajo, en la que existe el supuesto que la ES tiene desfases entre la inversión inicial y la utilidad de la inversión, es decir entre las demandas simbólicas y materiales y el valor de uso (incluidos los retornos), y para generar mayor eficiencia debe haber adaptación de las IES en los dos mercados.

La masificación de matrícula por sí sola no demuestran que el acceso a la ES excluya a la élite del consumo de ES, pues necesariamente existe una dotación inicial de recursos sin la cual el individuo no tendría la capacidad de elección racional ni de vislumbrar incertidumbres

¹⁴ Según Bárbara Crosby y Jhon Bryson (1998), los espacios de debate como discusiones audiencias públicas, conferencias, seminarios, encuentros, periódicos, televisión, etc. están presentes en los procesos de planificación de las políticas públicas. De acuerdo con los autores estos espacios denominados “foros”, son los escenarios de cruce de sentidos, donde es posible identificar la producción de opinión y la creación de significados compartidos. Este cruce de sentidos tiene que ver con formas de comunicación intencionadas y con normas propias, son interacciones hechas entre oradores, financiadores, y el mismo público interesado. Tales interacciones corresponden a debates sobre asuntos específicos, de modo que los foros pueden ser articuladores y estructuradores de los problemas públicos porque generan visibilidad. (CROSBY e BRISON, 1998)

en su elección, el objeto está disponible solo si es ofertado. Es decir, la elección está determinada por lo disponible en el mercado, y la disponibilidad del objeto en el mercado imperfecto implica a veces algunas mediaciones como por ejemplo la creación de necesidades de “adaptación” de las IES en el desplazamiento del ME hacia el mercado laboral y viceversa, o la focalización de poblaciones que genere capacidades de consumo a través de créditos.

4 SOBRE EDUCACIÓN: ¿BIEN PÚBLICO – DERECHO?

En los foros existe una marcada tendencia a enunciar la educación como derecho y como bien público. Se destaca que en la Segunda Conferencia Regional de Educación Superior CRES (2008) y en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior 2009 predominó la enunciación de “bien público social y estratégico”, en la Conferencia Mundial ODM (2000) se dio una definición de “derecho” y en la última CRES (2018) la educación fue definida como “bien público-social” y “derecho humano universal”.

En términos simples, un bien público no puede ser negociado en el mercado dado que pertenecen a los ciudadanos, contempla los principios de no rivalidad y no exclusión. La no rivalidad significa que una vez producido el bien para una persona, los consumidores adicionales pueden consumirlo sin costo adicional. La no exclusión significa que una vez que se ha producido el bien no se puede impedir a nadie que lo use, en esa lógica el mercado no podría estimar adecuadamente la demanda y la proporción de bienes dados sería insuficiente. Roberto Rodríguez Gómez (2014) distingue entre bienes públicos puros e impuros o cuasi-públicos, los primeros corresponden a la definición del párrafo anterior mientras que los impuros solo cumplirían una de las condiciones: no rivalidad o no exclusión (RODRÍGUEZ GÓMEZ, 2014, p. 8), el autor explica que la ES se entendería: 1) bien público puro cuando la ES es universal, 2) bien público impuro o cuasi-público cuando la ES es pública no universal, o cuando existe ES de élite pública o privada. De modo que cuando la ES es privada no se consideraría bien público (ni puro - ni impuro).

La teoría económica clásica estima que la distribución de bienes públicos está presente la posibilidad de que individuos saquen ventaja de la oferta disponible adueñándose de las

ventajas del bien, sin pagar o sin retribuir a la sociedad. Según la teoría dice que la existencia de oportunistas desestimula el mercado de asignación de bienes públicos y constituye una falla de mercado que implicaría intervenir para generar bienes públicos. Empero, el oportunismo no necesariamente desvirtúa la naturaleza de los bienes públicos, más bien pone de manifiesto la tensión entre interés individual y colectivo. (RODRÍGUEZ GÓMEZ , 2014, p. 9)

La noción de bien público puro implicaría en términos de Rodríguez Gómez (2014) la universalización y supondría la obligatoriedad del Estado para garantizarla, eso significa que la educación como bien público puro tenga *“la característica de que está disponible en la misma cantidad y calidad para todos”* (CENTRO DE ESTUDIOS EDUCATIVOS, 2014, p. 5). Sin embargo, enunciarla como bien público definiría más su existencia en el ME que la garantía del derecho a la educación. Suponiendo que es bien público en el ME, tendría que distinguirse la provisión (recursos públicos, privados, mixtos) de la producción (quien(es) producen la educación).

En consonancia con la clasificación presentada por Rodríguez Gómez (2014), se podría conjeturar que aun si el proveedor no es el Estado y se cumpliera con la universalización, la educación sería entonces un bien público puro. Según Barbara Daviet (2016), entender la educación como bien público se pone en tela de juicio dada la transformación del panorama educativo, el cual se caracteriza por la *“participación cada vez mayor de actores no estatales, incluidos actores con ánimo de lucro, en lo que durante mucho tiempo se había considerado como un ámbito propio del Estado”* (DAVIET, 2016, p. 2). Lo anterior supone que debido a las transformaciones del mercado y las reformas institucionales del Estado¹⁵, la educación como bien público puede ser ofertada por productores diversos y aun así esto no excluiría que el proveedor fuera el Estado, pues este puede regular el mercado e intervenir cuando se presenten desequilibrios. Para Daviet (2016), el concepto de bien público no tiene en cuenta dimensiones sociales, culturales y éticas de la educación y ofrece un fundamento racional para la privatización y la mercantilización de la educación.

¹⁵ Estado Liberal, Estado de bienestar, Estado Gendarme, Estado neoliberal, Estado corporativista.

Mientras que hablar de educación como bien público circunscribe la discusión en el ámbito de mercado, la educación como derecho la lleva al plano jurídico y democrático. En el marco jurídico político, la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) establece que la educación es un derecho universal, y desde esta perspectiva la garantía de la educación compete al Estado. De acuerdo con Bolívar (2010), la educación como derecho es más que la posibilidad de tener cierto nivel de instrucción, pues a través de varios instrumentos internacionales de derechos humanos es transversal, tiene propósitos e incide en otras dimensiones de la vida de la persona humana. En la DUDH de 1948, el derecho a la educación es el único al que se le otorga una finalidad siendo necesario para el goce efectivo de otros derechos: *“el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales”* (BOLÍVAR, 2010, p. 192).

Además del DUDH, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) de 1976 hace énfasis en el derecho a la educación como necesario para el desarrollo de la persona y la sociedad. La Conferencia General de la UNESCO de 1974, señala que la educación promueve el derecho sustentable ayudando a mejorar capacidades relacionadas con el derecho al ambiente y al desarrollo. Se le ha atribuido también la posibilidad de generar condiciones para disminuir desigualdades y fortalecer la democracia. El PIDESC, también determinó conceptualmente condiciones necesarias para todas las formas y niveles de educación: disponibilidad, accesibilidad, no discriminación, accesibilidad material, económica, aceptabilidad y adaptabilidad.

Según Tomaševski Relatora especial de Naciones Unidas para el derecho a la educación 1998-2004 (2004, p.12-47), son cuatro los criterios que permitirían establecer la garantía del derecho a la educación y además se corresponden con las características señaladas en el PIDESC: Asequibilidad, Accesibilidad, Adaptabilidad y Aceptabilidad¹⁶. Estos criterios son

¹⁶ La asequibilidad, es la principal responsabilidad del Estado, se refiere a la disponibilidad de infraestructura, dotación material, programas suficientes, cantidad e idoneidad de docentes, cupos suficientes. La Accesibilidad refiere a la no discriminación y que sea accesible para todos especialmente para las personas vulnerables; se contempla aquí la accesibilidad material, es decir que todas las condiciones físicas estén dadas para que la persona pueda acceder por ejemplo la relación tiempo distancia y medios de transporte que ubican al individuo entre la vivienda y la institución educativa, y el acceso económico. La obligación de adaptabilidad, se relaciona con que la educación se adapte a lo que la persona, la comunidad y la sociedad necesita, tiene que ver también con el aseguramiento de la permanencia educativa, y la eliminación de todo tipo de obstáculos para que la persona pueda educarse. La obligación de aceptabilidad hace referencia a la regulación de la calidad educativa

considerados en varios países de AL, sin embargo, solamente se están tomando en cuenta para la educación preescolar, básica y media, para el caso de la ES los derechos más que exigibles constituyen metas de cumplimiento gradual de universalización, lo cual esta soportado en las aclaraciones mismas del PIDESC, pues el artículo 13 artículo expresa que los Estados Partes pueden implementar gradualmente la gratuidad en la ES.

5 A MANERA DE CONCLUSIÓN

El ámbito de tematización que configura el acceso a la ES como PPco a intervenir en América Latina a través de PP, presenta tensiones más allá del uso del lenguaje socio-técnico, respondiendo a variaciones funcionales y estructurales tanto de mercado como de intervención estatal. Hay una diferenciación discursiva en la definición de ‘educación’: bien público / derecho; la educación vista desde el mercado educativo(ME) acarrearía ofertas en términos de “producción” que no necesariamente son hechas por el Estado aun cuando este sea el “proveedor”; además, que la provisión de recursos se dé para las diferentes formas de producción no significaría exactamente la garantía de provisión de un bien público puro y por ende no sería un derecho universal garantizado en sentido estricto; el hecho que se presenten fallos en el ME dadas las elecciones de los demandantes de ES y que el Estado intervenga para equilibrar la relación oferta-demanda, tampoco evidencia garantía del derecho. Parece ser que hay una compleja definición del fundamento de la existencia del Estado y una discrepancia entre la perspectiva económica y la perspectiva jurídico política. Siguiendo la lógica discursiva identificada, en la intervención del PPco los Estados pueden determinar en sus políticas: preponderancia del mercado sobre el derecho o viceversa. Así, en la implementación de PP la igualdad puede ser un criterio de selección, un instrumento comparativo entre individuos de una misma sociedad, y puede estar determinada por el mercado, la apropiación, la competencia y el derecho, sin que estas determinantes sean excluyentes entre sí. En segundo lugar, la perspectiva oferta-demanda entre profesionales y mercado del trabajo, presenta en el fondo una propuesta de reformas de los sistemas de ES ajustables al ME; de acuerdo con el análisis realizado, un elemento de configuración del PPco

en: los programas de estudio, los métodos pedagógicos, y el cumplimiento de los derechos humanos en el sistema educativo. (TOMASEVSKY, 2004, p. 12-47)

en AL de acuerdo con los foros revisados, es la noción de oferta y demanda educativa, que supone la educación como objeto de mercado, con valor de uso demandable por consumidores que pueden tener incertidumbre en su elección.

Con lo anterior, queda para la posterior formulación de hipótesis y discusión, el supuesto que: Prima la perspectiva económica sobre la del derecho a la educación, en la que el PPco 'reducción de la desigualdad en el acceso' sería resuelto en el ámbito del ME y donde la relación oferta-demanda educativa se hace operativa solo cuando existen condiciones necesarias para que el objeto sea consumido, si estas condiciones no están dadas en el ME -porque el mercado es imperfecto- se generan insatisfacciones en el consumidor y desajustes de mercado que pueden desencadenar demandas emergentes, aunque no necesariamente estas demandas suponen la emergencia de ofertas con mejores retornos, no obstante, sí pueden prever más matrículas, programas e IES, e incluso nuevas formas de consumir el objeto; lo cual no implica que se esté reduciendo la desigualdad en el acceso ni que se esté garantizando el derecho universalmente.

6 REFERENCIAS

AINSCOWN, M. La mejora de la escuela inclusiva. In: **Cuadernos de Pedagogía**, Madrid, n. 349. p. 78-83. Diponivél em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1284484>

ALONSO L; FERNÁNDEZ C; NYSSSEN J. **El debate sobre las competencias. Una investigación cualitativa sobre educación superior y mercado de trabajo en España**, Madrid 2008, Disponivél em: http://www.aneca.es/var/media/148145/publi_competencias_090303.pdf >

ARELLANO GAULT; OLVERA ESQUIVEL. El concepto de equidades y sus contradicciones: la política social mexicana. **Revista Mexicana de Sociología**, México D.F., v. 77, n. 4, p. 581-609, oct-dic 2015. Disponivel em: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v77n4/0188-2503-rms-77-04-00581.pdf>.

ARNESON, R., Against "Complex Equality". **Public Affairs Quarterly**, Illinois, v. 4, n. 2, p. 99-110, Abr 1990. Disponivél em: https://www.jstor.org/stable/40435740?seq=1#page_scan_tab_contents

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. **Resolución 65/1. Cumplir la promesa:** unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Nueva York: ONU. 2010.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. **Resolución 70/1. Transformar nuestro mundo:** la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York: ONU. 2015.

BALÁN, J. Expansión del acceso y mejoría de la equidad en la educación superior: La perspectiva desde los sistemas nacionales. In: SCHWARTZMAN, S. **A educação superior na América Latina e os desafios do século XXI**. Campinas, SP.: Unicamp, 2014. p. 107-137.

BAKER J., **Arguing for Equality**. University Press Oxford. 1987

BAUMAN, S. **Los retos de la Educación en la Modernidad Líquida**. Pedagogía Social, Gedisa editorial. Barcelona. 2007.

BOLÍVAR, L. El Derecho a la Educación. **Revista HDH**, n. 52, p. 191-212, 2010.

BRICEÑO, A. Justicia: ¿igualdad o equidad en la educación superior? **Educación y Desarrollo Social**, Bogotá, v. 6, n. 2, p. 70-83, jul-dic 2011.

BRISON, J. e CROSBY, B.; La planeación de políticas y el diseño y uso de foros, ámbitos y tribunales. In: _____ **La Gestión Pública su situación actual**. México D.F.: Fonso de Cultura Económica, 1998.

BRUNNER R, J. La Idea de Universidad: Tendencias y transformación. In: SCHWARTZMAN, S. **A educação superior na América Latina e os desafios do século XXI**. cAMPINAS: UNICAMP, 2014. p. 67-87.

BRUNNER, J.; MIRANDA, D. A. **Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016**. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo Cinda - Universia, 2016.

BRUNNER J; URIBE D. **Mercados Universitarios: el Nuevo Escenario de la Educación Superior**. Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2007

CENTRO DE ESTUDIOS EDUCATIVOS. La educación como bien público. **Revista Latinoamericana de Estudios Educativos**, México D.F., v. XLIV, n. 4, p. 5-11, 2014.

CISTERNA, F. Categorización y triangulación como procesos de validación del conocimiento en investigación cualitativa. **Theoria**, v. 14, n. 1, p. 61-71, 2005.

CORBELLA, M. La universidad y el mercado del aprendizaje claves para comprender el concepto de competencia. In: MURGA M e QUICIOS M, **La reforma de la Universidad: cambios exigidos por la nueva Europa**, p. 93-114. Madrid, 2006.

DAVIET, B. Revisar el principio de la educación como bien público. **Investigación y prospectiva en educación. Documentos de trabajo**, París, n. 17, p. 1-16, julio 2016.

DE LUNA FREIRE,. Seguindo Bruno Latour: notas para uma antropologia simétrica. **Comum**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 26, p. 46-65, jan 2006.

ELSTER J. Local Justice: How Institutions Allocate Scarce Goods and Necessary Burdens, **Journal of Applied Philosophy**. v. 10, n. 1, pp. 123-125, University Press Cambridge, 1993

FLORES, F.; GRAY. J. **El Espíritu Emprendedor y la Vida Wired: El Trabajo en el Ocaso de las Carreras**; Instituto de Gestión y Liderazgo, Londres, 2000 Disponível em:<<https://es.scribd.com/document/315926883/El-Espiritu-Emprendedor-Y-La-Vida-Wired-Fernando-Flores-pdf>>.

GARCÍA-BLANCO M; CARDENAS E. La inserción laboral en la educación superior. la perspectiva latinoamericana, UNED Facultad de Educación, **Educación XXI**, v. 21. n.82, p. 324-347, 2018. Disponível em: <http://revistas.uned.es/index.php/educacionXXI/article/view/16209>

ESPINOSA & GONZALEZ. Políticas y estrategias de equidad e inclusión en Educación Superior en América Latina: Experiencias y resultados. **Revista Isees**, n. 7, p. 21-35, Julio 2010.

ACEVEDO, M. El proceso de codificación en investigación cualitativa. **eumed.net**, p. 2, may 2011. Disponível em: <<http://www.eumed.net/rev/cccss/12/mha2.htm>>. Acesso em: 29 mar 2019.

LOZANO A, A. **Aspectos sobre política pública, ejercicios e instrumentos para el análisis**. Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia, 2008.

LOWI, T. **American business and public policy. Case studies and political theory**. World Politics 1964.

MUNGARAY LAGARDA , A. La educación superior y el mercado de trabajo profesional. **Revista Electrónica de Investigación Educativa**, Tijuana, v. 3, n. 1, 2001. Disponível em: <<http://redie.uabc.mx/vol3no1/contenido-mungaray.html>>.

RAE D, The egalitarian state: Notes on a system of contradictory ideals, **Daedalus**. v. 108, n. American Academy of Arts & Sciences, pp. 37-54, Cambridge 1979

RODRÍGUEZ GÓMEZ , R. La educación superior: ¿bien público o privado?. **VIII Curso interinstitucional Economía y política de la educación superior UNAM. Seminario de Educación Superior**, México D.F. , 2014.

ROEMER, J. **Theories of Distributive Justice**. Harvard University Press, Cambridge, 1996

SÁNCHEZ MARTÍN, E. Sistema educativo, Sistema de producción. El papel de las ofertas en la producción de las demandas. In: REYES, R. **Diccionario Crítico de Ciencias Sociales**. [S.l.]: Plaza y Valdes, v. Tomo 3, 2009. Disponível em:

<https://webs.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/S/sistema_educativo.htm>. Acesso em: 2 jul 2019.

SAYAGO, S. El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales. **Cinta de Moebio**, Santiago de Chile, n. 49, p. 1-10, 2014.

SEBBA J; SACHDEV D. **What Works in inclusive education?**, Ilford Barnardo's, United Kingdom, 1997

STONE D. **Policy Paradox: The Art of Political Decision Making**. New York. Norton e Company, 2012.

TOMAŠEVSKY, K. **Manual on rights-based education: global human rights requirements made simple**. Bangkok: Unesco Bangkok, 2004.

YOUNG PEYTON, **Equity in theory and practice**, Princeton University Press, Princeton - New Jersey, 1995.

POLÍTICAS AFIRMATIVAS REGULATÓRIAS PARA A EDUCAÇÃO HOSPITALAR: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE BRASIL E ARGENTINA

AFFIRMATIVE REGULATORY POLICIES FOR THE HOSPITAL EDUCATION: A COMPARATIVE STUDY BETWEEN BRAZIL AND ARGENTINA

Andrea Cristiane Maraschin Bruscato¹
Universidade Federal de São Paulo, Brasil

Resumo: O presente trabalho assume como proposta discutir o direito à educação em ambientes hospitalares, tanto no Brasil como na Argentina. Mediante uma pesquisa comparativa entre as políticas afirmativas e regulatórias, constatou-se que o principal encontro entre educação e saúde se dá através da proteção das crianças, jovens e adolescentes ao seu desenvolvimento e aos processos cognitivos e afetivos de construção de seu aprendizado, prescritos em leis de caráter nacional. Porém, enquanto o Brasil inscreve a Classe Hospitalar dentro da modalidade da Educação Especial, na Argentina esta é reconhecida como modalidade própria (Educação Hospitalar e Domiciliar), com fins e objetivos específicos.

Palavras-Chaves: Educação Hospitalar, Direito à Educação, Estudos Comparados, Brasil, Argentina.

Abstract: This paper aims to discuss the right to education in hospital environments, both in Brazil and Argentina. Through a comparative research between affirmative and regulatory policies, we found out that the main connection between education and health is through the protection of children, youth and adolescents to their development and the cognitive and affective processes of construction of their learning, prescribed in national laws. However, while Brazil enrolls the Hospital Class within the Special Education modality, in Argentina it is recognized as its own modality (Hospital and Home Education), with specific purposes and objectives.

Keywords: Hospital Education, Right to Education, Comparative Studies, Brazil, Argentina.

*Recebido em: 30/08/2019
Aprovado em: 26/02/2020
Publicado em: 11/04/2020*

¹ Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Coordenadora da Classe Hospitalar do Hospital São Paulo, vinculada ao Departamento de Pediatria da Unifesp. E-mail: bruscato@unifesp.br

INTRODUÇÃO

Brasil e Argentina são países republicanos, representativos e federais. Em ambas as nações, o direito à aprendizagem e à escolarização é obrigatório, consagrado em vários dispositivos legais a partir dos 4 anos de idade, devendo ser promovido e incentivado com a colaboração da sociedade, tendo em vista o pleno desenvolvimento da criança e seu preparo para o exercício da cidadania. Mesmo a criança hospitalizada, em tratamento de saúde ou impossibilitada de frequentar a escola, esse direito deve ser garantido, assim como o direito à saúde, através de políticas que visem o acesso universal e igualitário às ações e serviços à sua promoção.

Com o objetivo de analisar comparativamente os dispositivos legais que determinam e balizam as políticas públicas de Educação Hospitalar e Domiciliar na Argentina e Brasil, este trabalho discutirá como estes países consagram o direito à educação das crianças e jovens hospitalizados em idade de obrigatoriedade escolar, possibilitando uma via de intercâmbio dos avanços nas leis, das políticas e das práticas que vêm se efetivando em cada país.

METODOLOGIA

Apesar de Brasil e Argentina terem singularidades, próprias de suas realidades, são suscetíveis aos processos globalizantes, advindos da internacionalização dos fenômenos sociais, econômicos, políticos e educacionais (FERRER, 2002). Assim, a relevância de um estudo comparativo consiste na possibilidade de relacionar as particularidades nacionais às tendências globais, contribuindo para obter informações sobre as políticas afirmativas regulatórias, bem como de soluções encontradas em cada contexto nacional.

Para conceituar pesquisa comparada, buscou-se apoio em Márquez (1972, p. 19), para quem a análise e comparação das

fuerzas que generan las diferencias entre los diversos sistemas nacionales de educación, ayuda a esclarecer las semejanzas y diferencias entre los diversos sistemas, al mismo tiempo que genera cierta sensibilidad para los problemas comunes y para las diferentes formas en que son resueltos bajo distintas condiciones nacionales.

Este estudo tomou como ponto de partida o levantamento de documentos legais para construir uma compreensão dos fenômenos investigados. Foram fontes de investigação as

constituições, as leis de educação e normas de âmbito nacional, dos órgãos administrativos e normativos, vistas, pelo Estado-gestor, como política social.

Os objetivos foram: refletir sobre o direito à educação em ambientes hospitalares, tanto no Brasil como na Argentina; pesquisar o aparato legal que trata do tema “educação hospitalar”; problematizar a temática vinculada às políticas públicas educacionais e o direito à educação às crianças, jovens e adolescentes que se encontram em tratamento ou residentes em ambientes hospitalares.

A estratégia da análise de conteúdo – compreendida como um conjunto de técnicas cujo objetivo é dar sentidos a um ou mais documentos (CAMPOS, 2004) – abarcou a estrutura legal dos dois países, juntamente com o estudo bibliográfico relacionado ao tema.

A EDUCAÇÃO HOSPITALAR ENQUANTO DIREITO CONSAGRADO NO BRASIL E NA ARGENTINA

Em países democráticos, o reconhecimento e a proteção dos direitos do homem – como o direito à educação - devem estar garantidos nas constituições. (OLIVEIRA, 2007).

No Brasil, os direitos do homem, e aqui específico das crianças e adolescentes em idade escolar, se repetem em vários dispositivos legais, como na Constituição Federal (CF), na Lei de Educação (LDB) e na Lei de proteção à criança e ao adolescente (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA).

O mesmo acontece na Argentina, seja através de suas Constituições (1853; 1994), através da *Ley de Educación Nacional* (2006), e na *Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes* (2005). O reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos assegurou um status social expreso no artigo 2: “*Los derechos y las garantías de los sujetos de esta ley son de orden público, irrenunciables, interdependientes, indivisibles e intransigibles.*” (ARGENTINA, 2005).

Porém, embora essas leis reconheçam os direitos à vida, à proteção, à identidade, ao acesso à saúde e à educação que atendam desenvolvimento de forma integral das crianças e adolescentes, ainda é observar fragilidades na garantia dos mesmos.

A partir do estudo comparado, constatou-se que o Estado (representado pelas instâncias e órgãos competentes de cada país) é quem deve responsabilizar-se pela garantia do direito à educação, seja através da oferta, matrícula e acesso, com a determinação da obrigatoriedade escolar para a faixa etária a partir dos 4 anos de idade. Bobbio (1987) deixa clara a dimensão impositiva da obrigatoriedade escolar ao dizer que não há escolhas: todos, ricos e pobres, devem frequentar a escola. Mas, e quando as crianças e adolescentes encontram-se em situação de tratamento de saúde ou hospitalizados: como garante-se essa obrigatoriedade?

No Brasil, a partir do Decreto Federal 1.044/1969 é que se admitiu o atendimento educacional de “crianças com afecções”, garantindo-lhes a possibilidade de estudar em classes hospitalares. Contudo, foi somente com a Constituição Federal de 1988, e com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) que surgiram as bases afirmativas normativas prescrevendo o direito à educação e contemplando todas as crianças e adolescentes, inclusive aquelas internadas em ambientes hospitalares, apesar de não estarem especificadas enquanto modalidade de atendimento.

Por muito tempo, o Brasil esteve à deriva no atendimento aos educandos em tratamento de saúde. Com a Resolução 41/1995 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1995), é que se explicitou sobre os direitos das crianças e adolescentes hospitalizados. Neste instrumento, a ação educativa hospitalar ganhou força e visibilidade, aparecendo no cenário nacional com status de legislação. Esta Resolução previu que as crianças hospitalizadas tinham o direito de desfrutar de alguma forma de recreação, programas de educação para a saúde e acompanhamento do currículo escolar durante sua permanência no hospital.

Em 2002, o Ministério da Educação publicou o documento “Classe hospitalar e atendimento pedagógico domiciliar: estratégias e orientações” (BRASIL, 2002), listando os princípios, objetivos e formas de organização e funcionamento administrativo e pedagógico das classes hospitalares e do atendimento pedagógico domiciliar. O documento indicou que:

Cumpre às classes hospitalares e ao atendimento pedagógico domiciliar elaborar estratégias e orientações para possibilitar o acompanhamento pedagógico-educacional do processo de desenvolvimento e construção do conhecimento de crianças, jovens e adultos matriculados ou não nos sistemas de ensino regular, no âmbito da educação básica e que encontram-se impossibilitados de frequentar escola, temporária ou permanentemente e, garantir a manutenção do vínculo com as escolas por meio de um currículo flexibilizado e/ou adaptado, favorecendo seu ingresso, retorno ou

adequada integração ao seu grupo escolar correspondente, como parte do direito de atenção integral. (BRASIL, 2002, p. 13).

Também explicitou que o atendimento educacional hospitalar e o atendimento pedagógico domiciliar deverão estar vinculados aos sistemas de educação como uma unidade de trabalho pedagógico das Secretarias Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Educação, juntamente com as direções clínicas dos sistemas e serviços de saúde em que se localizam. Com isso, buscou-se assegurar a divulgação, a implantação e a implementação das propostas de Classe Hospitalar, no intuito de institucionalizar esses espaços e refletir sobre a qualidade do atendimento pedagógico-educacional.

Apesar de essa política criar condições para incluir crianças e adolescentes no sistema escolar brasileiro, o desconhecimento dessa modalidade de atendimento ainda persiste: Quantos hospitais brasileiros oferecem Classe Hospitalar? Qual o total de atendimentos em cada um destes? São perguntas que reforçam a necessidade de estudos criteriosos nesta área.

Ainda no caso brasileiro, em setembro de 2018, a Lei 13.716/2018 alterou a LDB (Lei nº 9.394/1996), assegurando o atendimento educacional aos alunos da Educação Básica internados para tratamento de saúde em regime hospitalar ou domiciliar por tempo prolongado:

Art. 4º-A. É assegurado atendimento educacional, durante o período de internação, ao aluno da educação básica internado para tratamento de saúde em regime hospitalar ou domiciliar por tempo prolongado, conforme dispuser o Poder Público em regulamento, na esfera de sua competência federativa. (BRASIL, 1996).

Em seus estudos, Fonseca (1996, 1999, 2003) há tempos vem pontuando que as Classes Hospitalares dão continuidade à aprendizagem das crianças hospitalizadas, contribuindo com seu desenvolvimento, minimizando as dificuldades e proporcionando a aquisição de novos conteúdos.

Assim como no Brasil, na Argentina, o direito à educação hospitalar está explicitado na Lei de Educação Nacional (LEN), Lei nº 26.206/2006, que concebeu a educação como um direito de todos os cidadãos (art. 4º) e reconheceu, nos fins e objetivos da política educativa nacional (art. 11), o *“derecho al conocimiento, e a responsabilidade do Estado em promover una educación integral, permanente y de calidad para todos, que asegure igualdad de*

oportunidades y posibilidades, sin desequilibrios regionales ni inequidades sociales” (ARGENTINA, 2006).

A LEN regula o exercício do direito de ensinar e aprender consagrado no artigo 14 da Constituição Nacional e nos tratados internacionais nela incorporados, prescrevendo: educação de qualidade, com igualdade de oportunidades e possibilidades; garantia de inclusão educacional por meio de políticas universais, estratégias pedagógicas e alocação de recursos que priorizem os setores mais desfavorecidos da sociedade; entre outros. Também organiza o Sistema Nacional de Educação em quatro níveis (Educação Inicial, Ensino Fundamental, Educação Secundária e Ensino Superior), e oito modalidades, sendo a Educação Hospitalar e Domiciliar uma delas, diferentemente do Brasil, que inclui o atendimento hospitalar e domiciliar na modalidade de Educação Especial por atender crianças e/ou adolescentes considerados com necessidades educativas especiais, por limitações específicas de saúde.

Desta forma, a Lei Nacional de Educação da Argentina saiu na frente do Brasil, e incluiu, pela primeira vez na história da educação argentina, a educação hospitalar e domiciliar como uma modalidade dos níveis inicial, primário e secundário da educação comum, reconhecendo sua especificidade no artigo 61: *“El objetivo de esta modalidad es garantizar la igualdad de oportunidades a los/as alumnos/as, permitiendo la continuidad de sus estudios y su reinserción en el sistema común, cuando ello sea posible.”* (ARGENTINA, 2006, art. 61).

Com isso, as classes hospitalares efetivam o direito da criança, integrando-a em seu novo modo de vida, mantendo contato com seu mundo exterior, pois como disse Fonseca (2003, p. 59): “a sala de aula do hospital é a janela por onde a criança e o adolescente conectam-se com o mundo.”

A assistência à criança hospitalizada encontra-se, nesse novo milênio, assegurada em leis do Brasil e Argentina, e deve ser desenvolvida no sentido de favorecer as potencialidades das pessoas para manter ou melhorar a condição humana no processo de viver e morrer. Ambos os países afirmam que a criança é cidadã agora, devendo ser respeitada enquanto ser em desenvolvimento, com necessidades e características específicas. A educação confere-se como um direito da criança, dever do Estado e da família, e deve ser inspirada nos princípios de liberdade, solidariedade humana, desenvolvimento do educando e preparo para o exercício da cidadania. Para tanto, é preciso investir em políticas educacionais, pois como acentuou

Dimenstein (1994, p. 8): “Nenhuma nação conseguiu progredir sem investir na educação, e isso significa investir na infância”.

A educação, com a força de direito, foi progressivamente estabelecida nos ordenamentos legais do Brasil e Argentina, enunciando seu direito como um direito social, responsabilizando o Estado e a família.

AS POLÍTICAS QUE EFETIVAM O DIREITO DE TODOS

As políticas se revelam como princípios norteadores de ação, e também de omissão, dos governos, sejam em definições de recursos públicos, percentual a aplicar em educação, garantia da equidade ou não nos investimentos em cada modalidade/etapa do ensino, ou em formulação de diretrizes e programas que atendam aos interesses coletivos. Como não poderia deixar de ser, a formulação e a implementação das políticas competem aos poderes públicos, mas muitas são resultado de movimentos sociais ou das instituições públicas e privadas em defesa da cidadania e dos direitos da criança, como forma de pressionar a agenda política, seja nas prioridades ou no redimensionamento das *policies*².

O Estado é o “guardião dos interesses públicos” (AZEVEDO, 1997) e o formulador de políticas frente às demandas da sociedade. Entretanto, em termos de implementação de políticas educacionais previstas e determinadas nas leis de educação, elas têm se mostrado um tanto acanhadas às crianças hospitalizadas, quando deveria investir em recursos e professores para atender essa demanda.

Durante esse trabalho, verificou-se que no Brasil, o conceito de Classe Hospitalar foi ampliado e assumido como o atendimento pedagógico-educacional que ocorre em ambientes de tratamento de saúde, seja na circunstância de internação, ou em serviços de atenção integral à saúde mental (BRASIL, 2002). O documento publicado pelo MEC (BRASIL, 2002) destacou a importância de uma ação conjunta dos sistemas educacionais e da saúde e a necessidade da divulgação ampla do direito à educação das crianças, adolescentes hospitalizados, de forma a ampliar o debate em torno da construção da política de atendimento educacional em ambientes hospitalares.

² De acordo com Muller e Surel (2002), as *policies* referem-se ao conteúdo dos programas políticos, as ações governamentais formais ou informais inscritas em planos, programas ou projetos.

Em 2015, Fontes apresentou uma pesquisa sobre a realidade dos hospitais brasileiros. A autora destacou que, dos 6.750 hospitais brasileiros, apenas 156 tinham oferta de atendimento educacional, sendo a maioria deles instituições públicas. Grande parte do atendimento, em condições precárias, com poucos ou nenhum recurso (livros, jogos, cadernos, mobiliário, computadores etc.). Fonseca (1996) destacou que as classes hospitalares são, em geral, resultado de convênio entre as Secretarias de Educação e de Saúde. Entretanto, apesar de algumas conquistas já terem sido alcançadas, há um longo caminho na regulação de uma política comprometida com a formação, qualificação e valorização dos profissionais que trabalham em ambientes hospitalares.

Desta forma, ao reconhecer a importância da educação na vida das crianças e jovens, reafirma-se a necessidade de qualificar não só os espaços, como os profissionais envolvidos no trabalho educativo, capacitando-os para a defesa e promoção dos direitos da criança. De acordo com Cury (*s.d.*, p. 1):

Do direito nascem prerrogativas próprias das pessoas em virtude das quais elas passam a gozar de algo que lhes pertence como tal. Do dever nascem obrigações que devem ser respeitadas tanto da parte de quem tem a responsabilidade de efetivar o direito como o Estado e seus representantes, quanto da parte de outros sujeitos implicados nessas obrigações.

Os olhares sobre as políticas, dentre elas as leis de educação, os estatutos e códigos dos direitos possibilitam ampliar o debate dos compromissos firmados pelos países quanto ao direito à educação hospitalar. Para tanto, é preciso aumentar o investimento social na saúde e educação através de programas de atendimento hospitalar, o que impõe compromissos aos governos na implementação de políticas educacionais, visando ao desenvolvimento integral de todas as crianças, jovens e adolescentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação tem como objetivo principal o desenvolvimento integral das crianças, jovens e adolescentes, garantindo-lhes o acesso a processos de construção de conhecimentos e a aprendizagens de diferentes linguagens, assim como o direito à proteção, à saúde, ao respeito, à dignidade, à convivência e interação com outras pessoas.

As políticas educacionais regimentadas em documentos legais, tanto no Brasil como na Argentina, preconizam o direito público à educação, determinando a obrigatoriedade escolar, mesmo para quem está vivendo em ambientes hospitalares. Desta forma, as políticas públicas devem atender aos interesses das crianças e adolescentes garantindo-lhes a condição de cidadãos de direitos, a fim de que ninguém fique sem o benefício da educação, pois este direito possui proteção jurídica inegociável, estando assegurando em vários dispositivos legais.

Estudos de Ribeiro e Borba (2004) mostram que a doença e a hospitalização representam uma experiência ameaçadora à criança, causando situações de estresse. Ao ser hospitalizada, a criança encontra-se duplamente doente: 1) primeiro, acometida pela patologia física; 2) pela própria hospitalização, a qual, se não for adequadamente tratada, deixará marcas em sua saúde mental. Desta forma, é preciso ter todo um cuidado e aparato para atender crianças e jovens em unidades hospitalares, através de formação adequada para esses ambientes. Do mesmo modo, é preciso expandir a oferta de classes hospitalares consagrando o direito à educação e à saúde.

O principal encontro entre educação e saúde se dará, com certeza, através da proteção da criança e jovem ao seu desenvolvimento e aos processos cognitivos e afetivos de construção de seu aprendizado.

O presente trabalho não teve a pretensão de esgotar o assunto das políticas afirmativas regulatórias inscritas em nível normativo, mas de contribuir para o debate sobre a Educação Hospitalar no Brasil e Argentina, pois o modo como o tema é tratado afetará nossas crianças, suas famílias e os profissionais que atuam nessa realidade.

A partir desse estudo, outros desdobramentos poderão surgir, sendo propulsores de novas discussões e caminhos para a garantia do direito à educação hospitalar. Como disse Rebellato (2000, p. 74), *“precisamos ser educadores de la esperanza, de una esperanza que cree en las posibilidades humanas de cambiar la historia. Puesto que la historia no ha terminado y la historia no tiene fin”*.

A realidade educacional representa hoje um enorme desafio e é preciso enfrentá-la de forma responsável, superando as desigualdades sociais, consolidando a democracia. Para tanto, é preciso lutar por um atendimento educacional hospitalar de qualidade a todas as crianças, jovens e adolescentes, reconhecendo-os como sujeitos potentes, inteligentes e

participantes ativos de nossa cultura. A importância da educação hospitalar não pode ser ignorada.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. **Ley 1420/1884 de Educación**. Disponível em: <<http://www.fundacionemiliamariatrevisi.com/ley1420.htm>> Acesso em 14.8.2019

ARGENTINA. **Constituição (1853)**. Constitución de la nación Argentina: texto oficial de 1853 con las Reformas de 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994 ordenado por ley 24.430. Buenos Aires: Astrea, 1995.

ARGENTINA. **Ley 23.849/1990**. Disponível em: <<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-23849.html>> Acesso em 28.10.2018

ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina** (1994) Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0039.pdf>> Acesso em 25.9.2018

ARGENTINA. **Ley de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes**. Ley N° 26.061/2005, Buenos Aires: Congreso de la Nación, 2015. Disponível em: <<https://www.educ.ar/recursos/118943/leynacional-26061-de-proteccion-integral-de-los-derechos-de-ninos-ninas-y-adolescentes>> Acesso em 05. abril. 2019.

ARGENTINA. **Ley de Educación Nacional**. LEY N° 26.206/2006. Disponível em: http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf Acesso dia 16.10.14

AZEVEDO, J. **A Educação como Política Pública**. Campinas: Autores Associados, 1997.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

BRASIL. **Decreto 1.044/1969**. Dispõe sobre tratamento excepcional para os alunos portadores das afecções que indica. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/12044088/artigo-1-do-decreto-lei-n-1044-de-21-de-outubro-de-1969>> Acesso em 28.08.2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (CF1998). São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1996.

BRASIL. Estatuto da criança e do adolescente – **Lei 8.069/1990**. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm> Acesso dia 28.05.2019

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional**. Brasília, 1996. Disponível em <<http://www.mec.gov.br/ldb>>. Acesso em 28.08.2017.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Direitos da criança e do adolescente hospitalizados. **Resolução n. 41**, de 13/10/1995. Brasília/DF: Imprensa Oficial, 1995

BRASIL. **Classe hospitalar e atendimento pedagógico domiciliar**: estratégias e orientações. Brasília: MEC/SEESP. 2002

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Lei 13.716/2018**. Altera a Lei de Diretrizes e Bases da educação Nacional. Brasília, 1996. Disponível em <<http://www.mec.gov.br/ldb>>. Acesso em 28.08.2019.

BRUSCATO, Andrea. Políticas educacionais para crianças de zero a cinco anos, na Argentina, Brasil e Uruguai (2001-2014): um estudo comparativo. 2017. **Tese** (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2017.

CAMPOS, Claudinei. Método de Análise de Conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Rev Bras Enferm**, Brasília (DF) 2004 set/out;57(5):611-4. Disponível em: Acesso em 27.11.2018.

CURY, C.J. O DIREITO À EDUCAÇÃO: Um campo de atuação do gestor educacional na escola. IN: Escola de Gestores. MEC. S.d. Disponível em: <<http://escoladegestores.mec.gov.br/site/8-biblioteca/pdf/jamilcury.pdf>> Acesso em 08.agosto.2019

DIMENSTEIN, Gilberto. **O cidadão de papel**. 5ª. ed. São Paulo: Ática, 1994.

FERRER, F. **La educación comparada actual**. Barcelona: Ariel, 2002.

FONSECA, Eneida S. Classe hospitalar: uma modalidade válida da educação especial no atendimento precoce? In: SEMINÁRIO BRASILEIRO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO ESPECIAL, 5. Niterói, 1996. **Anais**. Rio de Janeiro: UFF, 1996. p.37

FONSECA, Eneida S. Classe hospitalar: ação sistemática na atenção às necessidades pedagógico-educacionais de crianças e adolescentes hospitalizados. **Temas sobre Desenvolvimento**, v.8, n.44, p.32-37, 1999.

FONSECA, E.S.. Atendimento escolar no ambiente hospitalar. Ed. Menon, São Paulo. 2003. In: **O professor e sua prática no ambiente hospitalar**. Disponível em www.pucpr.br/eventos/educere/educere2007/.pdf. Acesso em maio de 2019. p. 59

FONTES, R. Classe hospitalar e atendimento escolar domiciliar: direito de crianças e adolescentes doentes. **Revista Educação e Políticas em Debate** – v. 4, n.1 – jan./jul. 2015

MÁRQUEZ, A. D. **Educación comparada**: teoría y metodología. Buenos Aires, Argentina: El Ateneo, 1972.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **Análise das políticas públicas**. Pelotas, EDUCAT, 2002.

OLIVEIRA, Samuel Antonio Merbach de. Norberto Bobbio: teoria política e direitos humanos. **Rev. Filos.**, v. 19, n. 25, p. 361-372, jul./ dez. 2007

REBELLATO, J. L. **Globalización neoliberal, ética de la liberación y construcción de la esperanza**. Montevideo: Nordan, 2000.

RIBEIRO C; BORBA R. Crescimento e desenvolvimento. In: SANTOS, L. **Creche e pré-escola: uma abordagem de saúde**. São Paulo: Artes Médicas; 2004. p.83-113.

O CONTEXTO DE INFORMAÇÕES SOBRE A EVASÃO ESCOLAR NO ENSINO MÉDIO TÉCNICO NA ARGENTINA

THE BACKGROUND OF INFORMATION ON SCHOOL DROPOUT IN VOCATIONAL EDUCATION IN ARGENTINA

Denise Bianca Maduro Silva¹
Fabrício Aparecido dos Santos²
Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil

Resumo: No sentido de aportar para a análise do problema da evasão escolar no ensino médio técnico na Argentina, apresentam-se neste artigo os dados estatísticos educacionais nacionais para esse nível de ensino no ano de 2015, os quais são discutidos em relação a qualidade do dado obtido, e são desagregados por modalidade e sexo, bem como por tipo de oferta. Os valores relativos e absolutos da evasão escolar são contextualizados por meio de entrevistas semiestruturadas com 18 gestores da informação educacional e da modalidade técnico-profissional no país; as evidências são discutidas à luz da literatura sobre o neoinstitucionalismo histórico. Constatou-se que estão em processo de desenvolvimento sistemas de informações capazes de trazer a medida da evasão escolar e elucidar qual a real influência dos fatores escolares a ela associados. Sem informações sistematizadas, o discurso em torno dos fatores associados à evasão escolar pode trabalhar em prol de concepções de enraizamento histórico a respeito do ensino médio técnico- como seu mandato seletivo e questões de gênero - influenciando o discurso sobre as iniciativas formuladas, negadas ou invisibilizadas no combate à evasão escolar.

Palavras-chave: Evasão Escolar; Ensino Médio; Argentina; Educação Profissional; Ensino Médio Técnico.

Abstract: In order to contribute to the analysis of the problem of dropout in the vocational education in Argentine, this paper presents the national educational statistical data for this level of education in 2015, which are discussed in relation to the quality of the data obtained and disaggregated by modality, gender and also type of offer. The discussion of quantitative data is based on literature on dropout and 18 interviews with managers of educational information and the technical-professional education modality in the country; the evidences are discussed in the light of the historical neoinstitutionalism theory. It was found that are still in the process of

¹ Doutora em Educação pelo Doutorado Latino-americano em Educação da UFMG. Mestre em Ciências Sociais com Orientação em Educação pela FLACSO/Argentina. Pedagoga pela UFMG. Técnica em Assuntos Educacionais na Pró-Reitoria de Extensão da UFMG. *E-mail:* denisebianca@ufmg.br.

² Pós doutorando em Física (ICEX/UFMG), doutor em física aplicada a biologia molecular no Instituto de Física de São Carlos (IFSC/USP), mestre em ciência em engenharia de materiais (IFSC/USP) graduado em física aplicada a ciência dos materiais (UFOP). *E-mail:* fabricio.santos@mediconchip.com.br.

development information systems capable of bringing the school dropout measure and elucidate what is the real influence of school factors associated with it. Without systematized information, the discourse around the factors associated with school dropout can work in favor of historical rooting preconceptions about the vocational school - such as its selective mandate and gender issues - influencing the discourse on the initiatives formulated or denied to combat school dropout.

Keywords: School Dropout; High School; Argentina; Vocational Education; Technical High School.

Recebido em: 06/09/2019

Aprovado em: 11/12/2019

Publicado em: 11/04/2020

1 INTRODUÇÃO

A obrigatoriedade do ensino médio³, iniciando-se com 12/13 anos e encerrando-se com 17/18 anos, transcorrendo 5/6 anos de formação, foi determinada na Argentina em 2006, pela Lei 26.206 ou Lei de Educação Nacional – LEN. Um pouco antes, em 2005, foi promulgada a Lei 26.058 ou Lei de Educação Técnico Profissional – Lei de ETP que passou a regular e a ordenar a educação técnico-profissional. A nova legislação educativa determinou um pressuposto nacional para a educação técnico-profissional, que gerou diversas iniciativas de melhorias, durante a década seguinte, na oferta pública do ensino médio técnico, o qual comporta um ano a mais de curso. Ocorreu um aumento dos recursos orçamentários e da ênfase dada nos discursos políticos à educação técnica como forma de inclusão social e de desenvolvimento nacional, que se veem refletidos em normativas legais e em programas educacionais. Otero (2014) afirma que a Lei de

³ Na Argentina, o ensino médio é denominado “educación secundaria” (Lei 26.206, de 2006), mas também se encontra na literatura os termos “nivel secundario” e “secundaria”. Anterior a essa lei também encontra-se o termo “nivel medio” ou “polimodal”. Neste artigo é adotado o termo ensino médio como alusão à *educação secundária*, *nível secundário*, *escola secundária* e *secundária*, somado o adjetivo técnico ao se referir ao ensino médio técnico. O ensino médio argentina, na atualidade, inicia-se com aproximadamente 13 anos e encerra-se com aproximadamente 19 anos no caso do curso técnico, transcorrendo 7 anos de formação, dependendo da região do país conforme autoriza a lei. Inicialmente, pensou-se em centrar os trabalhos apenas no ciclo de escolha da especialidade do curso técnico, os últimos quatro anos do ensino médio técnico (com variações), porém, percebeu-se que o discurso político em torno do ensino médio não se restringe a um ciclo, na Argentina tem essa conformação histórica, ainda que tenham ocorrido tentativas, como nos anos de 1990, de encurtá-lo, dividindo-o em dois ou levando parte para o primário; as quais foram duramente questionadas por parte do movimento sindical e da população.

ETP impulsionou a modernização e a vinculação com a produção e o trabalho, incrementando o investimento em infraestrutura e equipamentos das escolas e centros de formação profissional.

Nesse marco, recuperou-se a Educação Técnico-Profissional, mediante a firme decisão política de dar apoio à inclusão, permanência e finalização das trajetórias formativas dos estudantes, assim como sua inserção em um novo contexto socioprodutivo de país orientado para a industrialização, o emprego e a justiça social. (ARGENTINA, 2015, p. 7, tradução nossa).

No entanto, em se tratando do ensino médio obrigatório, persiste a tensão entre a pretensão republicana igualitarista da escola para todos e a capacidade efetiva de realização desse ideal (DUSSEL, 2009). Na Argentina, a evasão escolar encontrada neste nível de ensino e na modalidade técnica é um grande problema (OTERO, 2011). Conforme Otero (2011), este quadro traz um duplo desafio na educação técnica na Argentina: de um lado, quebra com o esquema jurídico vigente de obrigatoriedade do ensino médio; de outro, apresenta um desafio para a inclusão dos setores mais vulneráveis da população, que viam na educação técnica, historicamente, uma via de acesso a melhores condições de vida.

No sentido de aportar para a análise do problema da evasão escolar no ensino médio técnico argentino, apresentam-se, neste artigo, os dados estatísticos educacionais nacionais para esse nível de ensino no ano de 2015⁴, os quais são discutidos em relação a qualidade do dado obtido e desagregados por modalidade (técnica e não técnica), sexo e tipo de oferta (privada e pública), além de contextualizados por meio de 18 entrevistas⁵ com gestores da informação educacional e da educação técnico-profissional⁶. Auxilia nessa discussão a literatura pertinente ao campo de estudos sobre evasão escolar no ensino médio, em especial no ensino médio técnico, a exemplo dos trabalhos produzidos pela Rede Ibero-Americana de Estudos sobre Educação

⁴ Dados disponibilizados pela Dirección Nacional de Información e Estadística Educativa do Ministério da Educação e Desporto da Nação (DiNIEE) para o ensino médio técnico na Argentina.

⁵ Foram entrevistas voluntárias, gravadas, transcritas, enviadas aos entrevistados para conferência e, então, categorizadas para análise dos discursos com auxílio do software f4analyse, conforme indicações metodológicas de Creswell, 2007; Yin, 2011; Legard; Keegan; Ward, 2003. O f4analyse auxiliou na classificação e análise sistemática dos dados qualitativos, por meio da seleção, codificação e recuperação de conteúdo mais relevante das entrevistas.

⁶ Entrevistas realizadas no primeiro semestre de 2016, em Buenos Aires, para compor tese doutoral, defendida no Programa de Pós-graduação em Educação a Universidade Federal de Minas Gerais, que compara a evasão escolar na educação profissional de Brasil e Argentina entre os anos de 2003 e 2015 (MADURO SILVA, 2018). As abordagens e os instrumentos metodológicos utilizados obedeceram aos procedimentos éticos estabelecidos para a pesquisa científica em Ciências Humanas. Para resguardar o anonimato dos entrevistados, utiliza-se de nomes fantasia.

Profissional e Evasão Escolar (RIMEPES)⁷. Ao fim, logra-se uma leitura neoinstitucionalista histórica (DYE, 2009; HALL; TAYLOR, 2003; IMMERGUT, 2007) dos modos de gestão de política pública encontrados ao se tratar da problemática. Em específico, neste artigo, considera-se que as entrevistas dos gestores sobre a qualidade dos dados relativos à evasão escolar no ensino médio técnico auxilia a desvelar um modo de gestão da temática no âmbito das políticas públicas educacionais na Argentina.

Os estudos aqui apresentados apontam que as políticas de desenvolvimento da educação técnica, delineadas a partir da Lei de ETP e da LEN, apesar de buscarem sua maior democratização, seguem apresentando limites estruturais com efeitos para a efetiva conclusão das trajetórias educativas na Argentina.

Ademais, trazer luz ao tema da obrigatoriedade e da evasão escolar no ensino médio técnico possibilita reflexões sobre a perspectiva economicista dos discursos nas políticas educacionais no âmbito da América Latina para esta etapa da educação básica.

2 O PROBLEMA DOS DADOS ESTATÍSTICOS

A produção de dados sistematizados sobre evasão escolar no ensino médio técnico é um problema a ser enfrentado na Argentina. E obter uma base de dados confiáveis sobre evasão escolar no ensino médio técnico argentino é um desafio. Durante a consecução do trabalho de campo para tese doutoral (MADURO SILVA, 2018), em Buenos Aires, na Argentina, foram utilizadas informações da Direção Nacional de Informação e Estatística Educativa do Ministério da Educação e Desporto da Nação (*Dirección Nacional de Información y Estadística Educativa do Ministerio de Educación y Deportes de la Nación*) (DiNIEE), responsável pela produção de dados estatísticos para a educação.

⁷ http://www.fae.ufmg.br/rimepes/objetivos_gerais.html. Acesso em: 16 nov. 2017. Santos (2017), em estado da arte sobre as investigações em evasão escolar na educação profissional, encontrou que aproximadamente 80% de toda a produção acadêmica no Brasil sobre o tema encontra-se no âmbito da RIMEPES.

O problema com relação à qualidade dos dados se inicia com a falta de uma base que permita contabilizar a evasão escolar a partir do registro dentro da instituição de ensino e em sua totalidade na nação. Em entrevista concedida em 2016, um dos técnicos responsáveis pela produção e análise dos dados nacionais para educação, relatou que já estava em processo essa migração de informações, para consolidar uma base nacional informatizada e única, e que permitisse contabilizar os registros individualmente.

Nós tivemos que migrar todo nosso sistema estatístico, arcaico, para um que é completamente *on line* e que é por aluno. A discussão interna é se isso tem que ser parte de um sistema de gestão escolar ou não. Se isso tem que ser parte do sistema com o qual o secretário subsidia as assistências ou faz seus trabalhos cotidianos ou tem que ser algo independente. Porém, mais além disso, é muito boa ideia poder incorporar um indicador. Ou seja, “este garoto em qualquer momento vai ir embora”. (Estatísticas. Entrevista concedida a Maduro Silva, 2018, p. 219).

Outro problema central para as estatísticas nacionais é que o instrumento utilizado para capturar as informações chega apenas àqueles que estão na escola, não permitindo o acompanhamento da trajetória dos evadidos. Para o entrevistado, o problema dos dados em educação é que eles vão até a escola, e não ao indivíduo, e somente se referem aos que estão dentro do sistema. As medidas existentes não captam, dessa forma, a evasão escolar no sistema de ensino.

O tema do problema dos dados que nós temos aqui, como te dizia, são dados agregados. Não são caso por caso e são só de alunos que estão estudando. Essa é a limitação. Não temos os dados dos que não estão. Então, não temos 100% para estabelecer as porcentagens. Temos que ir buscar fontes de dados externos (o censo, por exemplo), ter populações na idade, tomar do censo e compará-las com os dados nossos de matrícula. Porém, não surge de nosso próprio levantamento, pelo problema este que te disse, que é lógico. Digamos: nós aqui só estamos levantando informação dos que estão dentro do sistema, não dos que estão fora do sistema, porque não estão na escola. Nosso questionário vai à escola... (Estatísticas. Entrevista concedida a Maduro Silva, 2018, p. 219).

Sim, o que passa, é que quando você está tratando de medir muito fino isso não é.... Como te digo? É como tratar de medir centímetros com uma régua marcada a cada 10 centímetros. Não consegue. Coloca muito mais ruído do que o que você quer medir. (Estatísticas. Entrevista concedida a Maduro Silva, 2018, p. 220).

Em particular, os alunos que saem sem passe (*salidos sin pase*⁸) constituem a categoria das estatísticas nacionais escolares que mais se aproxima da medida dos alunos em situação de abandono, pois refere-se àqueles que de um ano para o outro não se registraram para dar continuidade aos estudos nem na própria instituição de ensino nem solicitaram transferência para outra. No entanto, para o entrevistado, é uma medida que apresenta graves problemas, porque, ao se relacionar a matrícula de alunos com a distribuição de recursos e a autorização e condições de funcionamento dos estabelecimentos escolares, como é feito na Argentina, esse número de matrícula inicial pode estar superestimado e os de abandono subestimados

Não está muito claro. Há um problema com os alunos sem passe [...], é uma hipótese que se trabalha aqui: as escolas informam mais matrículas que têm. Se têm 15, informam 20, porque têm medo de que a partir dessa informação, fechem seus cursos. (Estatísticas. Entrevista concedida a Maduro Silva, 2018, p. 220)

Como afirma LaPlante (2014), um dos principais problemas encontrados para se tratar a evasão deriva do fato de que os mecanismos de financiamento por aluno vinculam-se por matriculá-lo no início do ano, mas não por retê-lo e educá-lo. Assim, a informação sobre os estudantes evadidos não chega nem a ser mencionada, gerando muitas vezes um subregistro da evasão escolar nos sistemas de ensino. Quando não se admite o problema, tratá-lo torna-se algo muito mais difícil.

Ademais, a dificuldade para se medir a evasão escolar no ensino médio técnico argentino é aumentada pelo fato das províncias terem momentos distintos de corte entre a primária e o ensino médio, mas também entre o ciclo básico e o ciclo de especialidade técnica dentro do próprio ensino médio técnico.

Em outro âmbito de gestão da informação educacional da nação argentina, no Instituto Nacional de Educação Tecnológica (INET) do Ministério da Educação, um órgão criado para atuar especificamente na educação técnico-profissional⁹, a construção de um sistema próprio de

⁸Opta-se neste trabalho em utilizar o termo em espanhol e informado pela DiNIEE. Trata-se dos alunos que saem do sistema sem um lastro e sem terminar o percurso do ensino médio técnico.

⁹ O Ministério de Educação e Justiça da Nação (*Ministerio de Educación y Justicia de la Nación*) criou escolas técnicas e de formação em ofícios. Paralelamente criou organismos especializados para condução e supervisão das escolas. Pelo Decreto 14538/44, criou-se a *Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional* (CNAOP) que, posteriormente, se fundiu à *Dirección Nacional de Enseñanza Técnica*, dando origem ao *Consejo Nacional de Educación Técnica* (CONET), criado como uma autarquia, mediante a Lei 15.240, de 1959. Dando continuidade aos

monitoramento e avaliação da educação profissional capaz de dizer da evasão escolar, também é uma questão pendente, como demonstra o depoimento de gestores do órgão. O primeiro sobre sua experiência a princípio dos anos 2000:

[...] quando eu comecei [...], ríamos porque não tínhamos um dado sequer. Estatísticas oficiais davam qualquer coisa... Então, fizemos uma piada, sobre tratar de identificar as escolas. Há um hino dos estudantes: “sobre aqueles que somos, que fomos e para sempre seremos estudantes”. É um hino clássico na Argentina que cantam os estudantes quando terminam o ensino médio. Então, dizíamos: “Apliquem o hino dos estudantes para as escolas técnicas”. Aquelas que foram, que seguiram sendo nos anos 1990, aqueles que foram e deixaram de ser e as que seguem sendo, porém perderam o contraturno, que perderam as oficinas. (Dirigente 1. Entrevista concedida a Maduro Silva, 2018, p. 218).

O segundo gestor do INET, citado abaixo, já em 2016, aponta a permanência do problema:

Temos muitas políticas e pouco medido, porque o que dizem é que é muito difícil medir o fator do abandono. Agora se está fazendo um grande esforço para ter coleta de dados quantitativos para poder fazer um estudo qualitativo: o INET está atravessando esse processo agora. Estamos em um grande esforço de captura de dado quantitativo para poder fazer estudos qualitativos. E nos estaria faltando, justamente, o estudante que abandona. É muito volátil! (Dirigente 2. Entrevista concedida a Maduro Silva, 2018, p. 221).

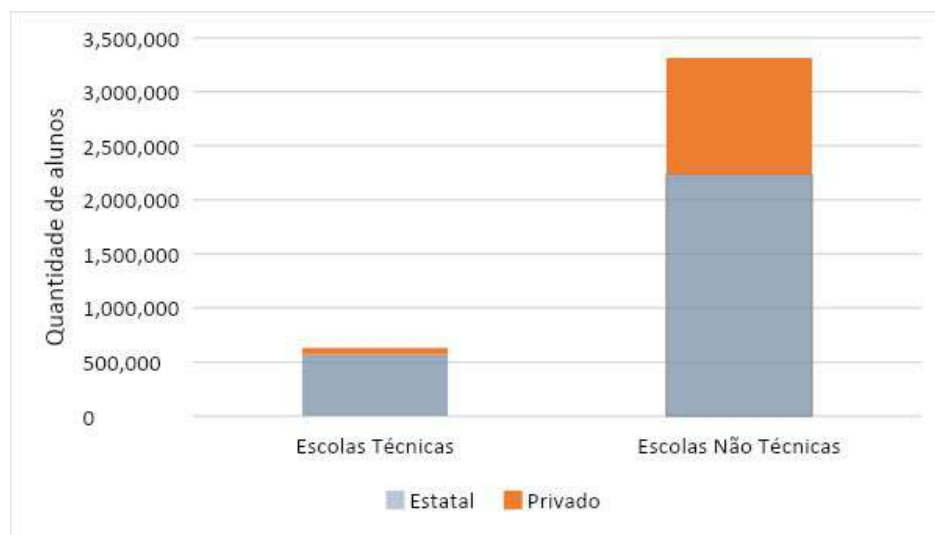
Tendo em consideração as observações acima sobre o sistema de informações disponível sobre a educação profissional na Argentina, expõem-se a seguir os dados obtidos da DiNIEE para o ano de 2015 sobre os registros acadêmicos dos alunos do ensino médio nas escolas técnicas e não técnicas de Argentina.

trabalhos do CONET, que foi fechado nos anos de 1980, nos anos de 1990 surgiu o INET, responsável pelo desenho, implementação e acompanhamento das políticas nacionais para educação técnica-profissional, mas sem ter uma rede própria de escolas técnicas sob sua coordenação e, até as mudanças a partir de 2003, esvaziado de capacidade organizativa (OTERO, 2014).

3 EVASÃO ESCOLAR NO ENSINO MÉDIO TÉCNICO ARGENTINO

Destaca-se (Figura 1) que há diferença entre escolas estatais e escolas privadas, em grande medida, pela proporção de matrículas, muito mais numerosas na rede pública do que na privada, correspondendo no ano de 2015 a 2.807.032 (68%) e 1.139.391 (32%), de um total de 3.946.423 matrículas. 90% de todas as escolas do ensino médio técnico são estatais na Argentina. O maior número de matrículas no ensino médio técnico de gestão estatal foi justificado pelos gestores entrevistados por ser o investimento em escolas técnicas muito oneroso para ser suportado pelas partes privadas, excetuando casos de grupos empresariais (MADURO SILVA, 2018). Este dado justifica o olhar mais detido na escola pública argentina ao final da seção, ao se discutirem os fatores acadêmicos relacionados à evasão escolar (repetência, defasagem idade-série, “salidos sin pase” e egressos).

Figura 1 - Matrículas no ensino médio na Argentina por modalidade e tipo de oferta, ano de 2015¹⁰



Fonte: *Relevamiento Anual 2015. DiNIEE. Ministerio de Educación – Argentina*. Data: 02/06/2016.

¹⁰ Nota: “Escolas técnicas” correspondem a instituições de nível médio constantes, e “escolas não técnicas” a instituições de nível médio não constantes no *Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional – RFIETP* em 30/06/2013.

Em sequência, apresentamos os dados referentes às escolas técnicas e não técnicas, separando entre sexos e entre escolas de gestão estatal e privada, relacionando aos fatores acadêmicos de repetência, defasagem idade-série, “salidos sin pase” e egressos. Dá-se destaque aos dados de alunos repetidores e em defasagem idade-série para o nível médio de ensino por serem estes fatores fortemente relacionados nas pesquisas da área como causas da evasão escolar (FRITSCH, VITELLI, ROCHA, 2014).

Nas escolas de ensino médio técnico, estão matriculados 632.070, onde 204.160 (32%) são mulheres e 427.910 (68%) homens. Do total de matrículas, 569.800 (90%) estão no setor estatal e 62.270 (10%) no setor privado. E dentro desse número de matriculados, temos 59.315 alunos repetentes, sendo 16.421(38%) mulheres e 42.894 (62%) homens, onde 57.475 (97%) no setor estatal e 1.840 (3%) no setor privado.

O total de matrículas no ensino médio não técnico foi 3.314.353, sendo 2.237.232 (68%) dentro do setor estatal e 1.077.121 (32%) no setor privado. Em relação a sexo, 1.790.630 (54%) mulheres e 1.523.723 (46%) homens fizeram matrícula neste ano de 2015. Quando analisados os dados de repetição de ano, aqueles da escola não técnica, conformam 291.018 matrículas, sendo 127.906 (44%) mulheres e 163.112 (56%) homens. Do total de repetidores, 254.515 (87%) estão no setor estatal e 36.503 (13%) no setor privado.

A existência de alunos em defasagem idade-série também é um fator comum, seja na rede estatal ou privada de ensino: na esfera estatal com 1.150.088 (88%) alunos e na esfera privada com 162.040 (12%) alunos, de um total de 1.312.128. Quando se olha apenas para alunos em defasagem idade-série em escolas técnicas de nível médio, são 198.240 (95%) estudantes na gestão estatal enquanto 8.399 (5%) na gestão privada, de um total de 206.639. Já nas escolas não técnicas de nível médio, o número de alunos em defasagem idade-série totaliza 1.105.489, sendo 951.848 (86%) matrículas de gestão estatal e 153.641 (14%) de gestão privada.

Outra categoria de dados disponibilizados refere-se a “salidos sin pase”, alunos que saíram da escola média sem registro de transferência para outra instituição e sem terminarem os estudos referentes ao ensino médio, um conceito que se aproxima ao de evasão escolar, mas que não abarca todas as situações passíveis de leitura e registro sob esse signo; um problema comum ao se tratar do tema da evasão escolar, um conceito complexo e multifacetado.

A evasão escolar tem sido associada a situações muito diversas. Pode-se referir à retenção e repetência do aluno na escola; à saída do aluno da instituição; à saída do aluno do sistema de ensino; a não conclusão de um determinado nível de ensino; ao abandono da escola e posterior retorno. Abrange indivíduos que nunca ingressaram em um determinado nível de ensino, especialmente na educação compulsória, bem como o estudante que conclui uma etapa do ensino, mas se comporta como um *dropout* (DORE; LÜSCHER, 2011, p. 150).

Existem estudos que articulam os dados sobre evasão escolar de forma longitudinal e em relação com outras bases (NARODOWSKI, 2014), apresentando valores substancialmente diferentes aos descritos neste artigo para os alunos “salidos sin pase” que exibe uma frequência anual. Optou-se, no entanto, por apresentar esses números por dizerem, ainda que de forma parcial, do abandono encontrado nesse sistema de ensino.

Para 2015, foram 112.796 alunos “salidos sin pase”, sendo 51.776 (46%) mulheres e 61.020 (54%) homens. No setor estatal, os “salidos sin pase” são 105.065 (93%) e no setor privado, 7.731 (7%). Nas escolas técnicas de nível médio, foram 21.558 “salidos sin pase”, onde 7.749 (36%) são mulheres e 13.809 (64%) homens; por outra perspectiva 20.739 do setor estatal e 819 do setor privado.

No ensino médio não técnico, foram 91.238 alunos “salidos sin pase”, sendo 44.027 (48%) mulheres e 47.211 (52%) homens. Do total, 84.326 (92%) estavam em escolas de gestão estatal, já no setor privado foram 6.912 (8%) “salidos sin pase”.

Na escola técnica de nível médio, o número de egressos para 2015 foi de 45.267 alunos, 15.207 (34%) mulheres e 30.060 (66%) homens, 38.996 (86%) em escolas estatais. Nas escolas não técnicas, o total de egressos foi de 278.971 estudantes, sendo 171.438 (61%) mulheres e 107.533 (39%) homens, e, ainda, 161.104 (58%) em escolas estatais e 117.867 (42%) em escolas privadas.

A Tabela 1, sintetiza os dados acima apresentados.

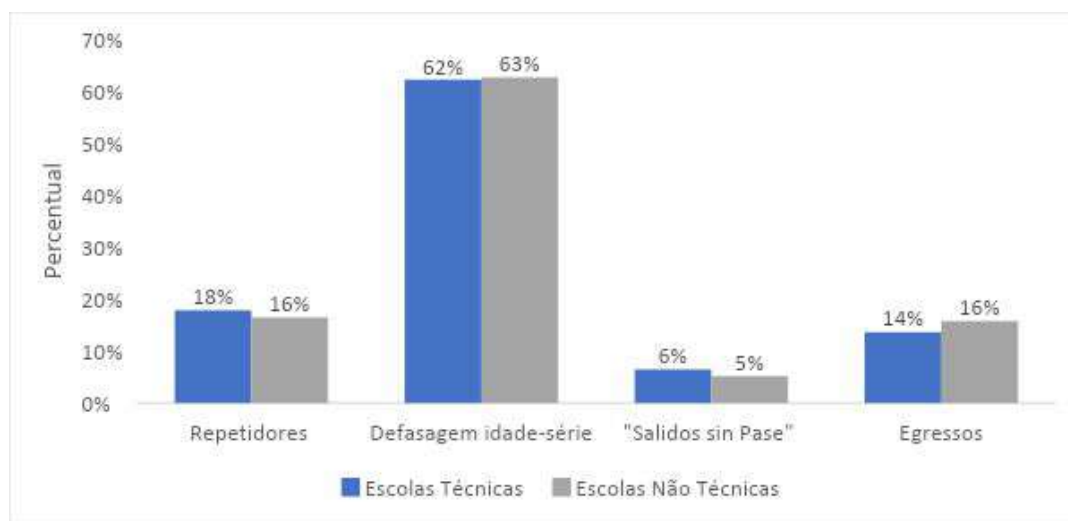
Tabela 1 - Modalidade de ensino por sexo e gestão, relacionados aos fatores acadêmicos

	Ensino médio não técnico				Ensino médio técnico			
	Pública	Privada	Mulher	Homem	Pública	Privada	Mulher	Homem
Repetência	254,515	36,503	127,906	163,112	57,475	1,840	16,421	42,894
Defasagem idade-série	254,516	36,504			57,476	1,841		
"Salidos sin pase"	254,517	36,505	44,027	47,211	57,477	1,842	7,749	13,809
Egressos	254,518	36,506	171,438	107,533	57,478	1,843	15,207	30,600

Fonte: Elaborado pelos autores em base a *Relevamiento Anual 2015. DiNIEE. Ministerio de Educación* – Argentina. Data: 02/06/2016.

Na terceira parte desta seção, discutimos detidamente os fatores acadêmicos (repetência, defasagem idade-série, “salidos sin pase” e egressos) para a escola pública argentina de nível médio, responsável por 90% da oferta na modalidade técnica e 68% da não técnica. A Figura 2 mostra os fatores acadêmicos no ensino médio em escolas técnicas e não técnicas em 2015, considerando o valor total para a soma dos referidos fatores. Os dados aqui apresentados não mostram uma diferença significativa entre os índices avaliados na comparação entre escolas técnicas e escolas não técnicas. Essa proximidade indica que os problemas relativos a repetência, defasagem idade-série, “salidos sin pase” e formação de egressos enfrentados pelas escolas de nível médio na Argentina são comuns tanto às escolas técnicas como não técnicas, o que corrobora com Fanfani (2010) que identifica a escola de nível médio na Argentina, técnica ou não técnica, como meio de seleção. Especificamente para o ensino médio técnico, em tese doutoral MADURO SILVA (2018) encontra em entrevista aos gestores da educação profissional na Argentina que a evasão da escola técnica é naturalizada em um discurso de manutenção da qualidade e legitimada pelo discurso da falta de vocação dos alunos, responsabilizando o indivíduo, sem questionamento dos fatores institucionais relacionados à evasão escolar.

Figura 2 - Fatores acadêmicos por modalidade no ensino médio em 2015 na Argentina¹¹



Fonte: *Relevamiento Anual 2015. DiNIEE. Ministerio de Educación* – Argentina. Data: 02/06/2016.

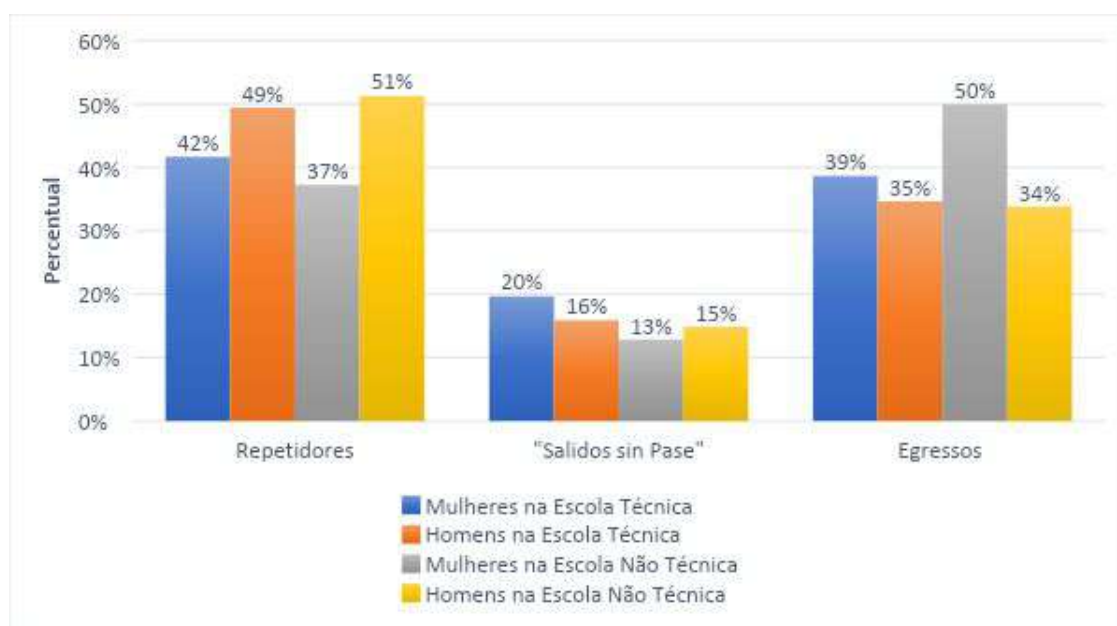
A Figura 3 mostra os fatores acadêmicos¹² de repetência, “salidos sin pase” e egressos no ensino médio em escolas técnicas e não técnicas em 2015 na comparação entre os sexos, considerando o valor total para a soma dos referidos fatores. Na figura 3, a proporção encontrada para os fatores acadêmicos entre escolas técnicas e não técnicas para 2015 não difere muito quando se faz a comparação entre os sexos. Tanto na escola técnica como na não técnica os homens repetiram mais, aproximadamente 7 e 14 pontos percentuais a mais em relação às mulheres da escola técnica e não técnica, respectivamente. Também egressaram menos, com 16% a menos que as mulheres na escola não técnica, enquanto que na escola técnica essa diferença ficou em 4 %. Os valores apresentados para homens nas categorias repetidores, “salidos sin pase” e egressos não apresentam diferenças significativas na comparação entre escolas técnicas e não técnicas.

¹¹ Nota: “Escolas técnicas” correspondem a instituições de nível médio constantes, e “escolas não técnicas” a instituições de nível médio não constantes no *Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional – RFIETP* em 30/06/2013.

¹² Não foram fornecidos dados de alunos em defasagem idade-série distribuídos por sexo.

As mulheres da escola técnica apresentam um resultado pior do que as mulheres da escola não técnica: repetem mais, com uma diferença aproximada de 5 pontos percentuais, egressam menos, com uma diferença aproximada de 11 pontos percentuais, e apresentam mais ocorrências de “salidos sin pase”, com uma diferença aproximada de 7 pontos percentuais. De fato, nesta última categoria, “salidos sin pase”, apresentam mais ocorrências inclusive do que os homens da escola técnica, em aproximadamente 4 pontos percentuais. Esses resultados enfatizam a necessidade de se pensar a inclusão das mulheres na escola técnica para sua maior permanência e êxito.

Figura 3 - Fatores acadêmicos por modalidade e sexo no ensino médio em 2015 na Argentina¹³



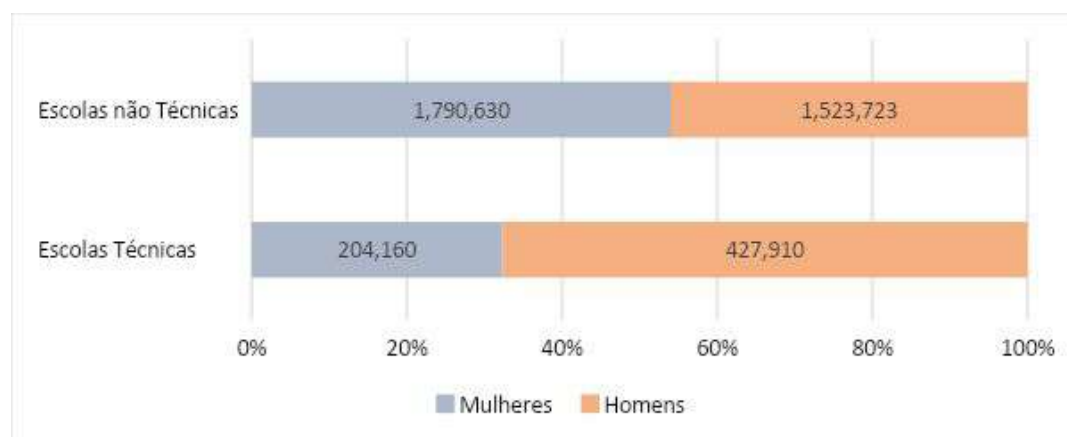
Fonte: *Relevamiento Anual 2015. DiNIEE. Ministerio de Educación* – Argentina. Data: 02/06/2016.

Na Figura 4, percebe-se que os homens predominam no ensino médio técnico argentino. A falta de políticas dirigidas à inclusão das mulheres serve para perpetuar seu afastamento das carreiras técnicas e estimular a manutenção dos papéis sociais dos homens e das mulheres na sociedade argentina (SEOANE, 2014). Como as entrevistas contextualizam, a falta de políticas

¹³ Nota: “Escolas técnicas” correspondem a instituições de nível médio constantes e “escolas não técnicas” a instituições de nível médio não constantes no *Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional* – RFIETP em 30/06/2013.

públicas inclusivas e de assistência institucional às adolescentes e jovens mulheres na educação técnica, aliada à questão cultural, influencia negativamente tanto em sua escolha pela modalidade quanto em sua permanência.

Figura 4 - Matrículas no nível médio na Argentina em 2015 por modalidade e sexo¹⁴



Fonte: *Relevamiento Anual 2015. DiNIEE. Ministerio de Educación – Argentina*. Data: 02/06/2016.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De forma geral, a diferença dos percentuais encontrados para escolas técnicas e não técnicas não é significativa nos itens repetência, defasagem idade-série, “salidos sin pase” e egressos levantados para 2015 na Argentina, apontando que os fatores acadêmicos elencados, relacionados à evasão escolar, são problemas comuns às duas modalidades neste nível de ensino. No entanto, na escola pública, quando os fatores acadêmicos são desagregados por modalidade e sexo, observamos:

- Os homens apresentam o maior índice de repetência e menor índice de egressos nas escolas técnicas do que nas escolas não técnicas. Os homens apresentam maior índice de

¹⁴ Nota: “Escolas técnicas” correspondem a instituições de nível médio constantes e “escolas não técnicas” a instituições de nível médio não constantes no *Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional – RFIETP* em 30/06/2013.

repetência e menor índice de egressos em relação às mulheres nas escolas técnicas e nas não técnicas.

- Os problemas de repetência e “salidos sin pase” são maiores e o percentual de egressos é menor para as mulheres na escola técnica do que na escola não técnica.

A obrigatoriedade da escola média e a ênfase na modalidade técnica a partir da segunda metade dos anos de 2000 na Argentina pôs em evidência a importância da permanência nos estudos. Para ampliar a oferta escolar e garantir as condições sociais de aprendizado de todos, o Estado se viu obrigado a formular políticas para evitar a evasão de estudantes, porém, foram medidas de cunho focalizado e que não garantiram que todos completassem esse nível de ensino, etapa final da educação básica. O crescimento das matrículas teve como retorno altos índices de abandono e de repetência entre os jovens do ensino médio técnico: foram incluídos, mas sem inclusão.

Com os dados aqui apresentados e confrontados com as entrevistas, constatou-se que ainda estão em processo de desenvolvimento sistemas de informação capazes de trazer a medida da evasão escolar no ensino médio técnico e ainda falta identificar a real influência dos fatores escolares a ela associados. Sem informações sistematizadas, o discurso em torno dos fatores associados à evasão escolar pode trabalhar em prol de concepções de enraizamento histórico a respeito do ensino médio técnico - como seu mandato seletivo e questões de gênero - influenciando o discurso sobre as iniciativas formuladas, negadas ou invisibilizadas no combate à evasão escolar no ensino médio técnico.

5 REFERÊNCIAS

ARGENTINA. Ley nº 26.206. Ley de Educación Nacional de la Argentina. Sancionada: 14 dez. 2006. Promulgada: 27 dez. de 2006. Buenos Aires. Disponível em: <http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2017.

ARGENTINA. Ley nº 26.058. Ley de Educación Técnico Profesional. Sancionada: 7 set. de 2005. Promulgada: 8 set. de 2005. Buenos Aires. Disponível em: <http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley26058.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2017.

ARGENTINA. Ministerio de Educación. Instituto Nacional de Educación Tecnológica. **La técnica ganada. Conmemoración de los 10 años de la Ley de Educación Técnico Profesional.** Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación, 2015g, 35p.

ARGENTINA. Ministerio de Educación. **Instituto Nacional de Educación Tecnológica.** Disponível em: < <http://www.inet.edu.ar/index.php/institucional/historia/> >. Acesso em: 01 dez. 2017.

CHOULIARAKI, L.; FAIRCLOUGH, N. **Discourse in Late Modernity:** rethinking critical discourse analysis. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999, 168 p.

CRESWELL, J. W. Procedimentos qualitativos. In: CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007. p. 184-210.

DORE, R.; LÜSCHER, A. Z. C. Política educacional no Brasil: educação técnica e abandono escolar. **RBPG**, Brasília, supl. 1, v. 8, p. 147-176, dez. 2011.

DUSSEL, I. La escuela media y la producción de la desigualdad: continuidades y rupturas. In: TIRAMONTI, G.; MONTES, N (Comp.). **La escuela media en debate:** problemas actuales y perspectivas desde la investigación. Buenos Aires: Manantial/FLACSO, 1ª ed. 2009. p. 39-52.

DYE, T. R. Cap. 3: Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANM, F. G.; SALM, J. F. (Org.) **Políticas públicas e desenvolvimento:** bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: EDU-UNB, 2009.

FANFANI, E. T. Los que ponen el cuerpo: el profesor de secundaria en la Argentina actual. **Educación em Revista**, Curitiba, n. 1, p. 37-76, 2010.

FRITSCH, R.; VITELLI, R.; ROCHA, C. Para que jovens? Que políticas? – perfil de alunos ingressantes no ensino médio e políticas educacionais. In: DORE, R.; ARAÚJO, A. C.; MENDES, J. S. (Org.). **Evasão na educação:** estudos, políticas e propostas de enfrentamento. Brasília: Instituto Federal de Brasília, 2014. 131-162.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p. 193-223, 2003.

IMMERGUT, E. O núcleo teórico do novo institucionalismo. Tradução de Paulo César Nascimento. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas**. Coletânea v. 1, p. 155-195, 2007.

LAPLANTE, M. D. A epidemia da evasão escolar nos Estados Unidos: estratégias com impacto sobre a melhoria dos índices de formação e de oportunidades para manter viva a luta para acabar com a epidemia da evasão escolar. In: DORE, R.; ARAÚJO, A. C; MENDES, J. S. (Org.). **Evasão na educação: estudos, políticas e propostas de enfrentamento**. Brasília: Instituto Federal de Brasília, 2014. p. 437- 462.

LEGARD, R.; KEEGAN, J.; WARD, K. In-depth interviews. In: RITCHIE, J.; LEWIS, J. (Org.). **Qualitative research practice: a guide for social science students and researchers**. London: Sage, 2003. p. 138-169.

MADURO SILVA, D. **Estudo comparado sobre evasão escolar na educação profissional – Brasil e Argentina**. 2018, 344p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

NARODOWSKI, M. **El abandono en la escuela media en la Argentina (2004-2014)**. Buenos Aires: I+E Instituto de Investigación y Educación Económica, 2016. Mimeografado.

OTERO, A. Educación técnico profesional, política y gestión de la modalidad para el caso argentino. In: DORE, R.; ARAÚJO, A. C; MENDES, J. S. (Org.). **Evasão na educação: estudos, políticas e propostas de enfrentamento**. Brasília: Instituto Federal de Brasília, 2014. p. 57-76.

OTERO, A. Escuela media y abandono escolar en Argentina: aproximaciones a un debate pendiente. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 27, n. 3, dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982011000300008>. Acesso em: 17 nov. 2017.

SANTOS, T. A. **Evasão e permanência na educação profissional técnica de nível médio do PRONATEC no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais**.

2017. 231 f. Dissertação (Mestrado em Educação Tecnológica) – Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET-MG), Belo Horizonte, 2017.

SEOANE, V. Experiencias de jóvenes mujeres de escuelas técnicas en la producción de géneros, sexualidades y disciplinas. In: VILLA, A. I.; MARTÍNEZ, M. E. (Comp.). **Relaciones escolares y diferencias culturales, la educación en perspectiva intercultural**. Buenos Aires: Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico, 2014a. Cap. 4, p. 103-130.

YIN, R. K. Interviewing. In: YIN, R. K. **Qualitative research from start to finish**. New York: The Guilford Press, 2011. p. 132-142.

AS MIGRAÇÕES E SUAS PERSPECTIVAS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DA ARGENTINA E DO BRASIL NO PERÍODO PÓS-DITADURA

*MIGRATIONS AND ITS PERSPECTIVES: A COMPARATIVE ANALYSIS OF MIGRATORY
POLICIES OF ARGENTINA AND BRAZIL IN THE POST-DICTATORSHIP PERIOD*

Maria Isabel Santos Lima¹

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar comparativamente as políticas migratórias adotadas pela Argentina e pelo Brasil durante o período pós-ditatorial de ambos os países. Pretende-se comparar as perspectivas que nortearam a criação de tais políticas, as normas migratórias dos dois Estados e as subsequentes mudanças feitas pelos atuais governos. Para isso, foi adotada como metodologia de pesquisa a revisão de documentos oficiais e artigos acadêmicos com a finalidade de entender a realidade desses dois países, suas semelhanças e diferenças. Foi evidenciado que, apesar de possuírem políticas migratórias que buscavam garantir os direitos das pessoas migrantes, prevalece, atualmente, a perspectiva da segurança.

Palavras-Chaves: Migrações; Argentina; Brasil; Direitos Humanos; Segurança.

Abstract: This article aims to comparatively analyze the migratory policies adopted by Argentina and Brazil in the post-dictatorial period of both countries. It compares the perspectives that guided the creation of such policies, the two states' migration norms, and the subsequent changes made by the current governments. In order to achieve this goal, it was adopted as research method the revision of official documents and academic articles to understand the reality of these two countries, their similarities and differences. It became evident that, despite having migratory policies that sought to guarantee the rights of migrant people, today the security perspective prevails.

Key Words: Migrations; Argentina; Brazil; Human Rights; Security.

Recebido em: 30/08/2019

Aprovado em: 26/02/2020

Publicado em: 11/04/2020

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). E-mail: misabel@id.uff.br

1 INTRODUÇÃO

Durante a década de 1990, Argentina e Brasil se encontravam em um processo de retorno à conjuntura democrática após um longo período de ditadura militar em ambos os países. Paralelamente ao alinhamento político, tais Estados apresentavam uma disposição econômica similar, criando um contexto propício para que, com o Paraguai e o Uruguai, fosse colocado em prática um novo projeto de integração regional conhecido como Mercado Comum do Sul (Mercosul). O Acordo sobre Residência do Mercosul, ratificado em 2002, facilitou a mobilidade para os seus Estados-Partes e associados, como a Bolívia e o Chile. Existia, nesse momento, uma afinidade ideológica entre vários governos da região, com disposições desenvolvimentistas e social-democratas que facilitaram as aproximações (FAZITO; ZAPATA, 2018).

Esse cenário promoveu as migrações como uma forma de aprofundar a integração entre os países do Mercosul. No entanto, tais incentivos não eram condizentes com a conjuntura internacional que reconhecia a fortificação das políticas migratórias como uma ação necessária, uma consequência direta dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001. A conexão entre as migrações e a segurança foi reforçada, tornando ainda mais difícil a mobilidade humana. Ainda assim, em 2003, a Argentina substituiu a sua política migratória fundamentada no modelo pautado na segurança nacional e passou a compreender tal fenômeno como um direito das pessoas, se tornando um exemplo regional e mundial. No Brasil, essas mudanças ocorreram em 2017, quando foi formulada uma nova lei migratória que, assim como a legislação Argentina, reconhecia os direitos humanos das pessoas migrantes.

O presente trabalho tem como objeto de estudo as leis migratórias da Argentina e do Brasil, adotando como recorte histórico as políticas originadas do período de ditadura militar de ambos os países até as diretrizes vigentes no atual momento. Portanto, o objetivo do artigo é realizar uma análise comparativa de tais leis através de duas abordagens específicas: o viés da securitização e a orientação direcionada para os direitos humanos. Entende-se por securitização das migrações a difusão de discursos legitimados por uma parcela da população que apoia a

adoção de medidas extremas, como construção de muros em áreas de fronteira e a restrição da entrada de algumas nacionalidades específicas no território nacional. Tais atitudes são motivadas por desinformação, crises econômicas e/ou políticas, e promovem uma divisão entre os nacionais e os estrangeiros. Cria-se, desse modo, um cenário no qual aparenta ser necessária a proteção dos Estados contra as ameaças trazidas pelos “outros” (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). Esse é um procedimento intelectual e político que inclui na agenda securitária do Estado um assunto reconhecido como ameaça (BRANCANTE; REIS, 2009, p.75).

A perspectiva de direitos humanos, por outro lado, tem por base as normativas internacionais como a Declaração Universal de Direitos Humanos, um documento que caracteriza tais prerrogativas como universais e indivisíveis. Tal concepção se preocupa em garantir o reconhecimento dos direitos civis, sociais e políticos das pessoas migrantes (CASTRO, 2008).

A pergunta inicial utilizada para a composição desse artigo foi: “Como podem ser avaliadas as políticas migratórias atuais? ”. A pesquisa busca comprovar que, independente das mudanças ocorridas com a adoção do viés dos direitos humanos, a perspectiva da segurança voltou a ser adotada pelos governos vigentes de ambos os países. Para isso, o artigo utiliza fontes primárias e secundárias. As fontes primárias foram abordadas através do método de pesquisa documental, dessa forma, foram analisadas as leis migratórias da Argentina e do Brasil. Já as fontes secundárias utilizadas foram as bibliografias pertinentes ao tema.

Sendo assim, o trabalho é dividido em três tópicos de desenvolvimento, além da introdução e das considerações finais. O primeiro tópico apresenta a relação entre as migrações e o Estado Moderno, abordando os dois ângulos utilizados pelos Estados para formular as suas leis que tratam do tema. O segundo tópico discorre sobre as políticas migratórias da Argentina, com ênfase na Lei 25.871 e no Decreto de Necessidade e Urgência 70/17. Por fim, o terceiro tópico discute as políticas de migração do Brasil, tratando de maneira mais aprofundada da nova Lei de Migração de 2017, além de oferecer algumas comparações com as políticas argentinas.

2 AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS E SUAS ORIENTAÇÕES

Os movimentos migratórios permeiam toda a história da humanidade, uma vez que a mobilidade territorial sempre fez parte dos indivíduos. Segundo dados oficiais do Departamento para Assuntos Econômicos e Sociais da ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017), apenas 3,4% da população mundial é migrante. Tais movimentos são, portanto, impulsionados por forças extraordinárias que os tornam a exceção, e não a regra.

A percepção que caracteriza as migrações como algo recente é decorrente da vinculação de uma população à um determinado território e a uma forma de governo. Essas transformações também estão relacionadas às noções de nacionalidade e cidadania, conceitos intimamente conectados à ideia de Estado-nação. Ainda se faz presente a concepção de soberania que surge com Vestefália e vincula a existência de um Estado ao monopólio do uso legítimo da força em seu território. Dessa forma, um determinado país possui a habilidade de controlar suas fronteiras, cabendo a ele julgar quem sai e quem entra no seu território, um princípio do direito internacional (HOLLIFIELD; WONG, 2015).

A partir da presente concepção de Estado Moderno, surgem as restrições impostas pelo antagonismo entre os nacionais e os estrangeiros, pelo discurso de proteção da identidade nacional e pelo controle fronteiriço. As políticas migratórias podem ser abordadas através de diversas orientações, como é o caso das migrações voltadas para o desenvolvimento. No entanto, existem duas linhas de pensamento bastante proeminentes que são adotadas pelos Estados para tratar os seus migrantes e formular as suas leis: o viés da segurança nacional e a perspectiva dos direitos humanos.

A perspectiva da segurança trata da preservação do Estado e de seus nacionais, e não de garantir a proteção dos migrantes. São medidas voltadas para estabelecer um maior controle de fronteiras e para dificultar as migrações “indesejadas”, “*assim, o adjetivo que acompanha o termo ‘segurança’ tem sido ‘nacional’ ou ‘limítrofe’*”. (RAMÍREZ, 2018, p. 11, tradução nossa).

A migração como uma questão de segurança já estava presente na pauta dos países durante a Guerra Fria. Existia, naquela época, o medo generalizado do comunismo colocar em risco a democracia e a estabilidade mundial. Com a desintegração da URSS, a ascensão do capitalismo e a globalização, têm-se um contexto onde as fronteiras passaram a ser consideradas espaços de potencial risco.

Com o fim da Guerra Fria, iniciou-se um debate sobre a segurança da Europa, o que resultou na teoria da securitização (AZEVEDO, 2017). A Escola de Copenhague, representada Buzan, Wæver e Wilder, foi responsável por apresentar tal conceito através de uma nova perspectiva ao observar as dinâmicas da segurança em cinco setores: militar, político, econômico, ambiental e societal (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). A securitização é quando “*um problema é mostrado como uma ameaça existencial para um objeto designado*”, e a natureza particular de tais perigos “*justifica a utilização de medidas extraordinárias*” (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 21, tradução nossa).

Tal processo estipulou “*o surgimento do terrorismo, tráfico de drogas, tráfico de seres humanos e migração irregular como novas ameaças*”, os tornando temas prioritários na agenda de segurança dos países (DALMASSO, 2016, p. 115, tradução nossa). O termo “novas ameaças” surge como resultado dos discursos e do empenho dos atores internacionais e regionais. Essa expressão cria uma narrativa que ignora o contexto histórico e político por trás dos acontecimentos anteriores à Guerra Fria, e instaura uma ideia de risco total para soberania nacional dos Estados e para a sociedade em sua totalidade.

Tal perspectiva se exacerbou com os acontecimentos de 11/09/2001, quando o tema passou a ser influenciado por autores como Samuel P. Huntington. Em “O Choque das Civilizações”, publicado pela primeira vez em 1996, o autor já considerava a falta de controle nas fronteiras dos Estados Unidos uma grande ameaça à segurança nacional e à identidade do país, percepção que foi propagada pelo mundo (HUNTINGTON, 1993). O tema se tornou parte de uma agenda de segurança para tratar das migrações, visto como uma ferramenta de combate ao terrorismo e de preservação da identidade nacional.

Surge, portanto, a questão da (in)securitização da migração, “*o resultado, e não a causa, do desenvolvimento de tecnologias de controle e vigilância e de lutas internas de poder entre burocracias políticas nacionais e internacionais, e agentes de segurança*” (DALMASSO, 2016, p. 123, tradução nossa). A securitização se torna evidente quando uma população enxerga a entrada de migrantes ou a influência de outras culturas como um risco para a sua existência (BRANCANTE; REIS, 2009, 81 - 82).

O viés dos direitos humanos, em contrapartida, retrata a perspectiva das pessoas migrantes, reconhecendo e protegendo as liberdades desse grupo. Essa abordagem enfatiza o respeito aos direitos das pessoas, algo intrínseco a todos os indivíduos, sem nenhuma distinção. São referenciadas as convenções internacionais que tratam do tema, dentre elas se encontra a Declaração Universal de Direitos Humanos, a base normativa do atual sistema global. Criada em 1948, o documento internacional indica as especificações mínimas de proteção da integridade humana, prevendo o direito de livre circulação (art. 13), ao asilo em caso de perseguição (art.14) e a ter direitos (art. 15).

Ambos os paradigmas estão presentes na “Estratégia Global contra o Terrorismo das Nações Unidas” (A/RES/60/288) de 2006, onde todos os Estados-membros da ONU estabeleceram como objetivos complementares a proteção dos direitos humanos e o total cumprimento das leis contra o terrorismo. É importante notar que, apesar desses dois objetivos serem apresentados como complementares, na prática, as contínuas violações dos direitos cometidas pelos Estados apresentam um cenário diferente. A realidade mostra que a proteção dos direitos humanos e a luta contra o terrorismo se excluem respectivamente (DALMASSO, 2016, p. 119).

Atualmente, atores internacionais como a ONU defendem o conceito de migração ordenada, um princípio do novo regime global de controle das migrações. Tal concepção tem como objetivo tornar o processo favorável para as partes envolvidas através da fiscalização das chamadas “migrações irregulares”. Essa ideia retrata uma imagem de imigração de um grupo familiar pequeno, composto por pessoas qualificadas que viajam com seus passaportes e vistos de

residência legal, e que chegam através dos canais migratórios oficiais e de fluxos canalizados, um cenário que nem sempre condiz com a realidade. Se vê, portanto, uma maior preocupação do Estado com a securitização da migração através de políticas de atuação transnacional. Isso resulta no aumento de normas voltadas para o controle, legitimadas por discursos apoiados nos direitos humanos, que buscam a garantia dos direitos dos migrantes (DOMENECH, 2013). As “políticas de controle com rosto humano” incentivam medidas alternativas às restrições, algo notável nos programas de regularização das migrações, uma forma de gerenciamento adotada pelos Estados (DOMENECH, 2013). Entende-se que as migrações não podem ser paralisadas, por isso, precisam de um direcionamento que, regularmente, é definido de acordo com as necessidades econômicas do Estado (RAMÍREZ, 2018, p. 12 – 13).

Ao tratar do tema como uma “crise” de imigrantes, é possível perceber a adoção de um viés político presente em meio às declarações oficiais de chefes de Estado, representantes governamentais e veículos de comunicação. Esse cenário de instabilidade ocorre quando uma parte da população de uma região ou país deixa seu lugar de origem, motivados, por exemplo, por conflitos internos, por violações dos direitos humanos ou pela recessão econômica. A situação de “crise” veio atrelada aos diferentes dispositivos de controle e segurança utilizados pelos Estados, como muros e valas fronteiriças, além do aumento dos centros de detenção para migrantes (RAMÍREZ, 2018, p. 18).

O Mercosul, enquanto processo de integração, via, em um primeiro momento, os movimentos migratórios como um dos objetivos do bloco. Essa percepção estava relacionada a concepção liberal-econômica que pretendia garantir a livre circulação de trabalho e, a partir dessa perspectiva, os migrantes passaram a ser reconhecidos como trabalhadores. Com o decorrer do tempo, e com a adoção do viés político e social nos objetivos do bloco, algumas medidas que garantiam os direitos e a livre circulação das pessoas migrantes foram adotadas. O migrante deixou de ser apenas uma mão de obra para ser visto como um sujeito de direito, o que auxiliou na construção de uma cidadania comum. Contudo, tais mudanças também resultaram na adoção de um novo paradigma para compreender os movimentos migratórios: através da segurança (GRANJA; VILLARREAL, 2017).

3 AS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS DA ARGENTINA NO PERÍODO PÓS-DITADURA MILITAR

Considerada um dos principais receptores das migrações ultramarinas que ocorreram nas décadas de 1880 e 1890, a Argentina possui uma longa tradição migratória. Atualmente, o país é um dos principais destinos dos movimentos migratórios intrarregionais que ocorrem na América do Sul.

A “Lei Videla” nº 22.439 (1981) foi criada durante a ditadura militar argentina (1976–1983), tinha como base a perspectiva da securitização e apresentava uma clara diferenciação entre os nacionais e os “estrangeiros”. A promoção das migrações era feita de acordo com a necessidade do Estado, encorajando a entrada de pessoas com características culturais que permitiam uma integração satisfatória e impondo restrições nos lugares de assentamento, determinados segundo a vontade do Estado. A “Lei Videla” instituiu restrições aos direitos fundamentais das pessoas migrantes e, durante esse período, tal normativa coagia os funcionários do governo a denunciar migrantes que se encontravam em situação irregular.

No começo dos anos 2000, com as democracias já consolidadas, os Estados buscavam fortalecer o processo de integração regional. Diversos autores como Penzhaszadeh (2018) e Courtis e Pacecca (2007) têm destacado o papel do Mercosul como uma influência para a nova lei, uma vez que o bloco estabeleceu o Acordo sobre Residência, assinado em 2002 pelos Estados-partes do Mercosul e pela Bolívia e o Chile. Além disso, têm-se uma mudança no que diz respeito à composição dos fluxos migratórios que chegavam no país. Em 2003, sob o comando do então presidente Néstor Kirchner, foi sancionada a nova Lei Nacional de Migrações que, diferente da sua antecessora, estava de acordo com os princípios presentes na Constituição Nacional.

Caracterizada pela sua restrição às migrações regionais, a “Lei Videla” permaneceu vigente por 20 anos, quando foi substituída pela Lei Nacional de Migrações. Essa mudança apresentava também uma transição de paradigmas, prevalecendo a ótica dos direitos humanos ao invés da concepção da securitização, além de consolidar e aprofundar as relações no Mercosul. A nova lei foi o resultado de um longo processo de debates promovidos em conjunto com a sociedade civil argentina, e foi a primeira a passar pelo procedimento parlamentar regular desde a “Ley de Inmigración y Colonización” de 1876 (CANELO; GAVAZZO; NEJAMKIS, 2018, p. 156).

A Lei 25.871 entendia a migração como um direito humano, uma abordagem inédita e histórica para a Argentina. Ela também garantia a igualdade de tratamento e diversos direitos fundamentais para as pessoas migrantes como, por exemplo, o direito a reunião familiar, a segurança social e ao atendimento médico. Também foi salientada a importância de uma política migratória regional no âmbito do Mercosul e a integração dos migrantes, além de zelar pelos argentinos emigrados (VILLARREAL, 2018, p. 372).

A lei estipulou direitos básicos, garantiu um processo de expulsão justo e previa a possibilidade de suspensão das decisões da “Dirección Nacional de Migraciones”² que fossem dessa natureza. O direito do migrante de ser notificado na instauração e no veredito do processo foi assegurado e foram garantidas as possibilidades de recursos, válidos, inclusive, para solicitar a anulação de uma decisão. Se o veredito fosse negativo, a lei previa que a pessoa migrante poderia seguir com uma ação administrativa ou optar por um processo judicial.

Apesar de todos os avanços atingidos pela legislação, ainda existiam elementos securitizadores. O programa Pátria Grande, por exemplo, foi adotado pelo governo argentino como um projeto de regularização migratória e como uma ferramenta para tratar do aumento das imigrações oriundas dos países do Mercosul, que constituem a maior parte dos migrantes recebidos pela Argentina. Criado no âmbito da DNM, esse projeto foi uma iniciativa que visava regularizar a situação migratória, e promover a integração e inserção dos estrangeiros

² Para mais informações: “<https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones>”

categorizados como irregulares (DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES, 2010). O programa era direcionado para os migrantes nativos dos Estados-Parte do Mercosul e de seus associados. Segundo dados apresentados no informe estatístico disponibilizado pela DNM em agosto de 2010, 58,57% dos inscritos no programa eram inicialmente do Paraguai, enquanto 24,78% eram da Bolívia e 11,20% do Peru (DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES, 2010).

Courtis e Pececca (2007), ao tratar desse dispositivo jurídico, identificaram como uma limitação a não abordagem da situação de irregularidade das pessoas migrantes oriundas dos países que não pertencem ao Mercosul. Ademais, a xenofobia continuava presente nos discursos dos funcionários do Poder Executivo Nacional e as políticas migratórias passaram a ser prejudicadas pelo jogo de interesses que se tornou público no fim de 2010 e resultou no assassinato de três imigrantes³.

O final de 2015 foi marcado por uma desaceleração na economia argentina e pelo esgotamento do modelo baseado no protecionismo. Foi nesse cenário que o discurso da criminalização da migração começou a crescer (PENCHASZADEH; GARCÍA, 2018, P. 91). Após doze anos à frente do governo, a coalizão “Frente para la Victoria” foi substituída por uma governança liberal-republicana. A vitória de Mauricio Macri instigou uma reorientação econômica direcionada para a exportação e para o mercado (CANELO; GAVAZZO; NEJAMKIS, 2018, p. 156). A legislação do governo Macri entendia que era prerrogativa do Estado exercer seu poder de expulsão, além de restringir direitos anteriormente reconhecidos e restabelecer o paradigma da securitização. As mudanças instituíram uma atmosfera de medo da deportação e o imigrante passou a ser retratado como o culpado por todos os problemas sociais do país (VILLARREAL, 2018, p. 373). O discurso do presidente apontava os migrantes como responsáveis pelos problemas que o país enfrentava, ao atribuir às pessoas migrantes a culpa dos crimes de narcotráfico, por exemplo. Tal retórica foi adotada pelos meios de comunicação de

³ No dia 7/12/2010, seis mil pessoas ocuparam o Parque Indoamericano, situado na Cidade Autônoma de Buenos Aires em busca de moradias. O grupo foi recebido de forma negativa pelas autoridades locais, o que acabou resultando no assassinato dos três imigrantes.

massa e, posteriormente, pelos funcionários públicos dos partidos de oposição (CANELO; GAVAZZO; NEJAMKIS, 2018, p. 159).

A xenofobia e o racismo, direcionados aos migrantes que se tornaram aparentes antes do governo Macri, ganharam legitimidade através discursos do chefe de estado (CANELO; GAVAZZO; NEJAMKIS, 2018, 161). Como consequência das novas políticas, o programa “Abordaje Territorial” da DNM, que facilitava os procedimentos migratórios, a regularização e documentação das pessoas migrantes nas partes remotas do país, foi suspenso. Ademais, foi criado um Centro de Detenção em Buenos Aires⁴ para aqueles que ingressavam de maneira ilegal ou que precisavam de um parecer judicial antes de sua expulsão. Essas medidas dificultaram o acesso à saúde, à educação e até mesmo aos empregos, principalmente para aqueles que atuavam na área de comércio, como é o caso do coletivo senegalês. Também ocorreu a atualização da resolução do “falso turista” que prejudicou diretamente os migrantes originários dos países do Mercosul.

É instituído, nesse contexto, o Decreto de Necessidade e Urgência 70/2017⁵, emitido no dia 27 de janeiro de 2017 e vigente no dia 30 do mesmo mês, um ato unilateral do Executivo utilizado para modificar a lei migratória em vigor. Vários organismos internacionais, nacionais e da sociedade civil se opuseram ao DNU, que representava um retrocesso nos direitos das pessoas migrantes. A mudança foi feita a partir de um decreto que prevê uma situação de necessidade e urgência, algo que se acredita não ter existido, além de “*legislar sobre matéria penal*” quando invoca tal aparato com o propósito de garantir a segurança nacional (GONZÁLEZ; TAVERNELLI, 2018, p. 85). A ideia de “emergência” parte da necessidade de fortificar as fronteiras argentinas, uma atitude vista como solução para todas as adversidades que atravessava o país. Assim, se estabeleceu uma relação direta entre tais “riscos” e as migrações, justificadas através de dados estatísticos fora de contexto e interpretados incorretamente (GONZÁLEZ; TAVERNELLI, 2018, p. 86).

⁴ Texto na íntegra:

“<http://www.telam.com.ar/notas/201608/160694-la-apertura-de-un-centro-para-alojar-a-infractores-a-la-ley-de-migraciones-causa-polemica.html>”

⁵ Texto na íntegra: “<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/271245/norma.htm>”

Acreditava-se que a Lei de Migração permitia entrada irrestrita das pessoas, no entanto, a diretriz apresentava critérios para a admissão daqueles considerados não-nacionais. Era necessário, por exemplo, a presença de uma certidão de identificação e era obrigatório não possuir antecedentes criminais registrados até três anos antes do começo do processo. Os migrantes, em geral, ocupavam trabalhos de média e baixa qualificação e regularmente contribuíam significativamente para a economia do país. A presença das pessoas migrantes no sistema público de educação era menor que 2%, enquanto na saúde pública o número era de 4% do total. No período de 2002 a 2015, os estrangeiros detidos na Argentina configuravam entre 4,9% e 6% do total da população carcerária (CANELO; GAVAZZO; NEJAMKIS, 2018, p. 165). Dados oficiais do Ministério da Justiça e Direitos Humanos afirmam que 82% das pessoas detidas por drogas no país são argentinas, enquanto somente 18% são estrangeiras. Isso corresponde a 0,06% do total da população migrante do país (AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2017, p. 5).

Algumas organizações da sociedade civil promoveram uma ação para que o DNU fosse declarado inconstitucional, uma vez que as novas políticas restringiam direitos presentes na Constituição Nacional. A denúncia foi aceita pela Câmara Nacional, no entanto, o Executivo apelou e conseguiu reverter a sentença, o mantendo em vigor. O DNU instituiu barreiras concretas para a entrada e permanência de migrantes no país, acelerou o processo de expulsão e dificultou a defesa desse grupo. Ele também retirou a união familiar como condição para se manter no território e tornou restrita a nacionalidade argentina.

O migrante, portanto, deixou de ser tratado como uma pessoa, para ser visto como um problema que deve ser solucionado, contribuindo com a ideia de “outro”. Ademais, o prazo da retenção foi ampliado de 15 dias para 30 dias, com a possibilidade de prorrogação (art.70), e foram reduzidas as condições que permitem a reunificação familiar. A política de delação de migrantes vivendo em condição irregular, um dispositivo presente na Lei Videla, foi retomada. Com base na justificativa de agilizar o processo, foram reduzidos os prazos para recursos no procedimento de expulsão, que passou a ser de três dias úteis.

4 O BRASIL E AS SUAS DUAS RECENTES LEIS DE MIGRAÇÃO

O início da história do Brasil, semelhantemente à da Argentina, foi marcado pelas migrações, que participaram da formação do país e contribuíram para a mistura cultural que hoje representa o país. Ainda assim, a questão da segurança nacional, um tema recorrente no tratamento das migrações, foi fortalecido durante o período ditatorial, sendo a Lei 6.815/1980,⁶ melhor conhecida como “Estatuto do Estrangeiro”, um produto dessa época. Similar a política migratória de 1981 da Argentina, o Estatuto era fundamentado na perspectiva da segurança nacional, considerando os “estrangeiros” como uma ameaça à ordem do país. Esse entendimento se fez presente inclusive nos procedimentos administrativos, uma responsabilidade atribuída a Polícia Federal, o órgão encarregado de tratar da segurança pública.

O referido documento apresentava uma categoria de infração relacionada exclusivamente com a condição de migrante, sendo exemplos: restrição das profissões que podiam ser exercidas pelos migrantes; o direito de comunicação; a liberdade religiosa; e a participação em manifestações políticas. Ao tratar da expulsão, o art. 65 estabeleceu que se tornava suscetível a tal processo aqueles que atentavam “*contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais*”, além de também definir como motivos as infrações administrativas e a condições sociais (BRASIL, 1980).

A partir de 1980, no entanto, o Brasil passou a ser reconhecido pela presença de migrantes regionais, como era o caso dos bolivianos e paraguaios, pela vinda de haitianos e africanos nos anos 2010, e por ser um país de emigração. Essas questões não eram devidamente abordadas pela lei que se encontrava vigente, assim, foram adotadas resoluções normativas e outras ferramentas que já continham alguns elementos de direitos humanos para resolver tais demandas. Todavia, tais questões não eram tratadas com o aprofundamento necessário (OLIVEIRA, 2017, p. 172).

⁶ Texto na íntegra: “<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508142/000986045.pdf?sequence=1>”

Por fim, foi criada a Lei n. 13.445/2017 de autoria do senador Aloysio Nunes, sancionada no dia 24 de maio do mesmo ano, substituindo a Lei de 6.815/1980 considerada obsoleta e contraditória à Constituição de 1988. Ela foi objeto de discussão de várias audiências públicas promovidas pela Comissão da Lei de Migração e contou com a presença de representantes da sociedade civil. Ademais, a lei apresentava uma visão distinta daquela adotada anteriormente, e passou a tratar do “migrante” como sujeito de direito (BATISTA, 2017). Tal lei representou um avanço baseado na garantia dos direitos das pessoas migrantes e levou o país a assumir formalmente “*uma posição vanguardista*”, garantindo “*um ambiente favorável ao pleno desenvolvimento daqueles que aqui estão, independentemente da origem*” (CARDIN; DA SILVA, 2017, p. 266 - 267).

A nova lei reconheceu, na primeira seção, os diferentes grupos que compõem a mobilidade humana, sendo eles: imigrantes temporários ou definitivos, emigrante, residente fronteiriço, visitante e apátrida. Estão previstos os princípios e as diretrizes que conduzem a lei de migração do Brasil e as garantias que possuem os migrantes, “*em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade*”, conteúdo presente no art. 4. É proibida a criminalização das migrações, mesmo quando tais movimentos ocorrem de forma irregular. A deportação passou a ser permitida apenas após uma notificação pessoal, alertando a necessidade de regularização da situação da pessoa migrante. Ainda assim, é necessário observar que a imigração irregular ainda é considerada uma infração administrativa, presente no art. 109, da Lei 13.445.

São garantidos o direito à reunião, à educação e aos serviços de saúde públicos. Também faz parte da legislação: a integração do migrante através das políticas públicas; a promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações desse grupo; o diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias; e, o fomento da participação cidadã das pessoas migrantes (art. 3, X, XII, XIII). O princípio da não discriminação também está presente nessa norma jurídica, permitindo a participação em manifestações e vetando as expulsões ou deportações coletivas. Por lei, a entrada no país não pode ser impedida por motivo de raça, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política.

Embora extinta a categoria de infrações que estava ligada à condição migratória dos indivíduos, a “*promoção de imigração ilegal*”, presente no art. 232-A, passou a ser considerada uma violação que está vigente no Código Penal. Esse é o único aparato do direito penal na Lei de Migração e considera crime a atuação dos agentes que recebem compensações monetárias pela coordenação ou viabilização de recursos para o cruzamento clandestino das fronteiras. Apesar de tratar da exploração das pessoas migrantes, “*a exploração sexual do imigrante a fim de que se promova sua migração de forma irregular ficou fora de seu âmbito protetivo e permanece como conduta atípica, desde que consensual*” (AMARAL, 2017, p. 224).

Ademais, foi determinada como condição para expulsão a condenação com trânsito em julgado dos crimes reconhecidos pelo Estatuto de Roma e das infrações passíveis de pena privativa de liberdade. Se encaixam nesse grupo os crimes dolosos, julgados de acordo com a sua gravidade e a possível ressocialização dentro do país. Pode ser notada a escassez de um parâmetro universal, o que abre brechas para a existência de contradições na interpretação e na decisão de casos similares (AMARAL, 2017, P. 222). Por fim, a lei reconheceu o visto humanitário e estabeleceu políticas públicas direcionadas para os emigrantes, estipulando princípios e procedimentos para proteger tais indivíduos e garantir assistência consular, oferecendo condições necessárias para uma vida digna. A normativa assegura uma relação de igualdade dos direitos humanos e fundamentais para todos aqueles que vivem no território brasileiro, no entanto, os direitos políticos dos migrantes ainda não são reconhecidos.

Apesar dos avanços, é importante destacar que a lei sofreu alguns vetos feitos em nome do Presidente pela Casa Civil, pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, pela Advocacia Geral da União e pelo Gabinete de Segurança Institucional. Quando posta em prática, a legislação adota uma tendência mais restritiva do que a lei original.

Por parte da Casa Civil, deve ser destacado o veto à definição de migrante, que era considerado um “*conceito demasiadamente amplo*” por compreender as categorias de imigrante, emigrante, residente fronteiriço e apátrida. Ademais, foi vetado pelo mesmo órgão o parágrafo que reconhecia como grupo vulnerável aqueles que respondem em liberdade por um delito.

Oliveira atribuiu os dois vetos à falta de conhecimento no que diz respeito às mobilidades humanas e à ausência de sensibilidade para reconhecer a vulnerabilidade dessas pessoas que se encontram em um país diferente do seu de origem e respondem por um processo criminal (OLIVEIRA, 2017, p. 176).

Por parte dos demais órgãos públicos, foram feitos dois vetos. O primeiro foi o parágrafo que garantia aos povos indígenas e as populações tradicionais o direito à “*livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas*” (art. 1º). O segundo foi o art. 116, que revogava as expulsões expedidas antes de 5 de outubro de 1988. Ambos os vetos foram feitos utilizando a justificativa de “*defesa do território nacional como elemento de soberania*” (BRASIL, 2017).

Ao tratar das ameaças e dos desafios da nova lei, Oliveira aborda os crescentes protestos de uma parcela da sociedade que assume uma postura ideologicamente de direita. Tais grupos adotam discursos e atitudes preconceituosas, racistas e xenófobas, resultantes da falta de conhecimento sobre o tema (OLIVEIRA, 2017, p. 177).

Existe, atualmente, um grande problema de percepção validado pelos discursos baseados em dados inexistentes, propagados por figuras importantes que atuam no governo ou pela mídia. De acordo com a pesquisa “Perigos da percepção” realizada em 2018 pelo IPSOS, os brasileiros acreditam que 30% da população é formada por imigrantes quando, na verdade, o dado oficial relata que apenas 0,4% é composta por tal grupo (INSTITUTO IPSOS, 2018). Isso ocorre devido à influência que a mídia exerce sobre a população ao propagar uma sensação de insegurança quando aborda temas relacionados aos movimentos migratórios, aplicando a dicotomia cidadão-inimigo presente no direito penal (AMARAL, 2017, p. 210).

Os grupos mais visíveis são dos migrantes africanos e latino-americanos, os coletivos que mais tem sofrido manifestações de xenofobia e preconceito (REIS, 2011, p. 65). Cardin e Silvia, em seu artigo, relatam que as denúncias relacionadas à xenofobia aumentaram em 633% no ano de 2015, resultado da ignorância e falta de conhecimento das pessoas (CARDIN; DA SILVA, 2017, p. 270). O preconceito e a intolerância estão presentes nos discursos de políticos atuantes, que promovem tais pensamentos para seus eleitores ao afirmar, por exemplo, que a maior parte

dos imigrantes não possui boa intenção, algo dito pelo atual presidente. Esses discursos se favorecem da restrição dos direitos políticos que não concede direito ao voto para os seus imigrantes, um cenário que ocorre no Brasil e em vários outros países, e acentua a condição de adversário dos nacionais, imposta a esse grupo (AMARAL, 2017, p. 213). Permanece, portanto, o pensamento migratório seletivo, o racismo e a xenofobia, ainda que de forma velada (CARDIN; DA SILVA, 2017, p. 268).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Argentina e o Brasil possuem profundas ligações históricas com as migrações ultramarinas que colaboraram para a formação de ambos os países. Desde a década de 1980, no entanto, os dois Estados do Cone Sul tiveram o seu perfil migratório alterado, caracterizados pelas migrações inter-regionais e emigrações, quando antes eram conhecidos como receptores de imigrantes. Viu-se, portanto, a necessidade de alterações e reformulações em suas leis, redigidas durante os períodos ditatoriais que ocorreram nos dois Estados. As leis, inspiradas na perspectiva da securitização, apresentavam restrições com relação aos direitos das pessoas migrantes.

As primeiras mudanças começaram a surgir após a assinatura do “Acordo sobre Residência do Mercosul” e com o engajamento dos Estados para garantir o sucesso desse projeto de integração regional. Em 2003 foi, enfim, criada a Lei 25.871, decorrência de um extenso debate promovido em conjunto com a sociedade civil e que se baseava na preservação dos direitos das pessoas migrantes residentes na Argentina. A legislação foi um marco histórico para o Estado argentino, que passou a ser considerado “vanguardista”.

No Brasil, essa alteração só foi ocorrer em 2017, ao adotar, assim como a Argentina, uma visão mais voltada para a garantia dos direitos humanos dos migrantes. A nova lei foi formulada em um contexto de crescimento do discurso conservador e nacionalista adotado

por Mauricio Macri e por outras figuras políticas importantes, além de ser propagado pelas mídias de massa. Esses grupos defendiam o endurecimento das políticas vigentes, o que resultou no Decreto de Necessidade e Urgência 70/17, uma medida unilateral do Poder Executivo que legitimava tais ideias. O discurso conservador e nacionalista foi uma ferramenta fundamental para a vitória de Macri na Argentina, além de ter sido essencial para a eleição de Jair Bolsonaro no Brasil.

Apesar de a nova Lei de Migração brasileira ter sido aprovada no ano de 2017 e significar uma evolução para o país, a transição para um governo considerado conservador significou algumas mudanças relacionadas ao tema. A participação do Brasil no “Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular” promovido pela ONU é um exemplo. Sob o comando do presidente Michel Temer, o Brasil assinou o pacto, no entanto, a presença nesse acordo foi curta, uma vez que o governo recém assumido do presidente eleito Jair Bolsonaro optou por não participar do mesmo. A posição de Bolsonaro era evidente muito antes de sua eleição, quando se mostrou crítico da nova Lei de Migração brasileira. Além do mais, o presidente expressou desejo de criar um campo de refugiados para a população venezuelana, alvo de expulsões em Pacaraima, município de Roraima que faz fronteira com a Venezuela.

Outro desdobramento recente foi a criação da portaria n. 666/2019, assinada pelo Ministro da Justiça Sérgio Moro, que autoriza a deportação e impede o ingresso de migrantes considerados perigosos ou daqueles que tenham exercido algum ato contrário aos princípios estabelecidos pela Constituição Federal. Segundo a legislação oficial, são consideradas ameaças as pessoas suspeitas de envolvimento em: terrorismo; grupos criminosos armados; tráfico de drogas, pessoas ou armas de fogo; pornografia ou exploração sexual infanto-juvenil; e torcida com histórico de violência em estádios.

Apesar dos avanços promovidos pelas políticas criadas com base na perspectiva dos direitos humanos, o paradigma da securitização foi retomado, uma maneira reducionista para tratar de um fenômeno tão complexo quanto as migrações internacionais contemporâneas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Ana Paula Martins; COSTA, Luis Rosado. A (não) criminalização das migrações e políticas migratórias no Brasil: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração. **Justiça do Direito**, v. 31, n. 2, p. 208-228, 2017. Disponível em: <<http://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/7147>>. Acesso em: junho de 2019.

AZEVEDO, Adriana Neves Gomes de. Impactos no Processo de Securitização da Política de Imigração da União Europeia: de Trevi À Atualidade. 2017. 151 pp. (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica, Minas Gerais, 2017.

BATISTA, Simone; BONINI, Luci Mendes de Melo. Lei de migração no Brasil à luz da crise humanitária no mundo. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XX, n. 166, nov 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100171>. Acesso em: junho 2019.

BRANCANTE, Pedro Henrique e REIS, Rossana Rocha. A Securitização da Imigração: um mapa do debate sobre e algumas considerações críticas. **Lua Nova**, 77: p. 73-104, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/ n77/a03n77.pdf>>.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: A new framework for analysis**. Lynne Rienner Publishers, 1998.

CANELO, Brenda; GAVAZZO, Natalia; NEJAMKIS, Lucila. Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio. **Si Somos Americanos**, v. 18, n. 1, p. 150-182, 2018. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-09482018000100150>. Acesso em: junho 2019.

CARDIN, Valéria Silva Galdino; DA SILVA, Flávia Francielle. Da lei de migração brasileira: uma nova lei em uma sociedade culturalmente conservadora. **Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário**, v. 12, n. 2 Jul/Dez, p. 257-281, 2018. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/8755>>. Acesso em: junho 2019.

CASTRO, Mary Garcia. Migrações internacionais e direitos humanos e o aporte do reconhecimento. **REMHU-Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 16, n. 31, p.

7-36, 2008. Disponível em: <<http://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/92>>. Acesso em: junho 2019.

COURTIS, Corina; PACECCA, María Inés. Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al “nuevo paradigma” para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina. **Revista Jurídica de Buenos Aires**, v. 134, p. 183-200, 2007. Disponível em: <http://www.valijainmigracion.educ.ar/contenido/materiales_para_formacion_docente/textos_de_consulta/8%20Courtis%20y%20Pacecca%20-%20Migracion%20y%20DDHH%20en%20Revista%20Juridica%20de%20Buenos%20Aires.pdf>. Acesso em: junho 2019.

DALMASSO, Clara. ¿Quiénes son terroristas? La migración irregular y forzada como nuevas amenazas a la seguridad en el cono sur. **Astrolabio**, [S.l.], n. 17, p. 114-145, dec. 2016. ISSN 1668-7515. Disponível em: <<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/15705>>. Acesso em: 28 Aug. 2019

DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES. **Informe Estadístico**. Ministerio del Interior, Agosto 2010. Disponível em: <http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Patria_Grande.pdf>. Acesso em: junho de 2019.

DOMENECH, Eduardo. “Las migraciones son como el agua”: Hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”. La gobernabilidad migratoria en la Argentina. Polis. **Revista Latinoamericana**, n. 35, 2013. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/polis/9280>>. Acesso em: junho 2019.

FAZITO, Dimitri; ZAPATA, Gisela P. Resolução ou Aprofundamento do “Paradoxo da Gestão Migratória” no Brasil? A Nova Lei da Migração (Lei 13445/17) e a Inserção Brasileira no Contexto do Sul Global. **42º Encontro Anual da ANPOCS**. 2018. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/42-encontro-anual-da-anpocs/gt-31/gt16-27/11247-resolucao-ou-aprofundamento-do-paradoxo-da-gestao-migratoria-no-brasil-a-nova-lei-da-migracao-lei-13445-17-e-a-insercao-brasileira-no-contexto-do-sul-global?format=html>>. Acesso em: junho 2019.

GONZÁLEZ, Anahí; TAVERNELLI, Romina. Leyes migratorias y representaciones sociales: el caso argentino. **Autoctonía. Revista de Ciencias Sociales e Historia**, v. 2, n. 1, p. 74-91, 2018. Disponível em: <<http://www.autoctonia.cl/index.php/autoc/article/view/49>>. Acesso em: junho 2019.

GRANJA, Lorena; VILLARREAL, María. MERCOSUR Migrante. Enfoques y evolución del tratamiento de la movilidad humana en el MERCOSUR. **Revista Terceiro Milênio**, v. 8, n. 1, 2017, pp. 49-78. Disponível em:

<<http://revistaterceiromilenio.uenf.br/index.php/rtm/article/download/3/3>>. Acesso em: junho 2019.

HOLLIFIELD, James F.; TOM, K. WONG. “The Politics of International Migration: How Can We ‘Bring the State Back In’?”. In: BRETTELL, Caroline. HOLLIFIELD, James Frank. **Migration Theory: Talking Across Disciplines**, p. 227-88, 2015.

HUNTINGTON, Samuel. The clash of civilizations. **Foreign affairs**, v. 72, n. 3, p. 22-49, 1993.

INSTITUTO IPSOS. Os perigos da percepção. 2018. Disponível em: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2019-01/perigos_da_percepcao_2018.pdf>. Acesso em: junho 2019.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 34, n. 1, p. 171-179, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100171>. Acesso em: junho 2019

ORGAZINAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: < <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: junho 2019.

PENCHASZADEH, Ana Paula; GARCÍA, Lila Emilse. Política migratoria y seguridad em Argentina hoy:¿ el paradigma de derechos humanos en jeque?. **URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad**, n. 23, p. 91-109, 2018. Disponível em: <<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/3554>>. Acesso em: junho 2019.

RAMÍREZ, Jacques. De la era de la migración al siglo de la seguridad: el surgimiento de “políticas de control con rostro (in) humano”. **URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad**, n. 23, p. 10-28, 2018. Disponível em: <<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/3745>>. Acesso em: junho 2019.

REIS, Rossana Rocha. A Política do Brasil para as Migrações Internacionais. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 1, 2011. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292011000100003>. Acesso em: junho 2019.

VILLARREAL, María. La política migratoria argentina hoy. **REBELA-Revista Brasileira de Estudos Latino-Americanos**, v. 8, n. 2, 2018. Disponível em: < <https://rebela.emnuvens.com.br/pc/article/view/420>>. Acesso em: junho 2019.

LEGISLAÇÃO REFERENCIADA

AMNISTÍA INTERNACIONAL. Algunas consideraciones sobre la modificación de la Ley de Migracion. 2017. Disponível em: <<https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2017/02/Migraciones-QyA-1.pdf>>. Acesso em: junho 2019.

ARGENTINA. Decreto 70/2017, de 27 de janeiro de 2017. Modificación Ley número 25.871. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires. Disponível em: <<https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/158336/20170130>>. Acesso em: junho 2019.

ARGENTINA. Ley “Videla”, 23 de março de 1981. Ley general de Migraciones y fomento de la inmigración ley 22.439/81. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires. Disponível em: <http://valijainmigracion.educ.ar/contenido/materiales_para_formacion_docente/textos_de_consulta/19%20Ley%20Videla%2022439%20de%20migraciones%20y%20fomento%20de%20la%20inmigracion.pdf>. Acesso em: junho 2019.

ARGENTINA. Ley de Migraciones 25.871, de 17 de dezembro de 2003. Boletín Oficial de la República Argentina, Buenos Aires. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/texact.ht>> Acesso em junho 2019.

BRASIL. **Lei 13.445, de 24 de maio de 2017**. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13445-24-maio-2017-784925-publicacaooriginal-152812-pl.html>>. Acesso em: junho 2019.

BRASIL. **Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Estatuto do Estrangeiro. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508142/000986045.pdf?sequence=1>>. Acesso em: junho 2019.

DO MULTI AO BILATERALISMO: HISTÓRIA E CONJUNTURA DAS POLÍTICAS EXTERNA E DE SEGURANÇA DOS ESTADOS UNIDOS PARA A AMÉRICA LATINA

FROM MULTI TO BILATERALISM: HISTORY AND CONJUNCTURE OF THE UNITED STATES FOREIGN AND SECURITY POLICIES FOR LATIN AMERICA

Laura Meneghim Donadelli¹

Matheus de Oliveira Pereira²

Programa de Pós-Graduação “San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), Brasil

Resumo: O presente artigo analisa o engajamento dos Estados Unidos da América (EUA) na América Latina, enquadrando como foco da análise o campo da segurança hemisférica. A partir de uma perspectiva que combina história e conjuntura, identificamos duas lógicas principais de projeção dos interesses de segurança estadunidenses sobre a região: o multi e o bilateralismo. Associamos tais lógicas à conjuntura e à permeabilidade dos países da região às agendas estadunidenses em diferentes momentos, tomando como referência fontes documentais e a literatura corrente. Assim sendo, organizamos o trabalho em quatro seções: Na primeira delas, destacamos o lugar da segurança na construção da hegemonia dos EUA sobre o continente; em seguida apresentamos de modo sucinto os principais conceitos empregados na análise, como as Seguranças Coletiva, Cooperativa e Multidimensional. A terceira seção sumariza a evolução histórica da cooperação regional em segurança e, por fim, são apresentadas algumas considerações finais sobre a temática.

Palavras-chave: Segurança; América Latina; Política Externa; Estados Unidos; Cooperação.

Abstract: The article reviews the trajectory of the United States (US) engagement in Latin America, framing the area of hemispheric security as the focus of the analysis. From a perspective that combines history and conjuncture, we identified two main logics of projecting US security interests over the region: the multi and the bilateralism. We associated these logics with the conjuncture and permeability of the countries of the region with the US agendas at different times, taking as reference documentary sources and current literature. Therefore, we have organized this article into four sections: In the first one, we highlighted the place of security in building US hegemony over the continent; then we briefly presented the main concepts employed in the analysis, such as Collective, Cooperative and Multidimensional Security. The

¹ Doutoranda em Relações Internacionais no Programa de Pós-Graduação “San Tiago Dantas” (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), pesquisadora do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES). *E-mail:* laura_donadelli@hotmail.com.

² Doutorando em Relações Internacionais no Programa de Pós-Graduação “San Tiago Dantas” (UNESP/UNICAMP/PUC-SP), pesquisador do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU). *E-mail:* matheus.mop@gmail.com.

third section summarizes the historical evolution of regional security cooperation and, finally, some final considerations on the subject are presented.

Key-words: Security; Latin America; Foreign policy; United States; Cooperation.

Recebido em: 31/08/2019

Aprovado em: 28/02/2020

Publicado em: 11/04/2020

1 INTRODUÇÃO

As relações com os Estados Unidos da América constituem tópico de interesse permanente para a compreensão das Relações Internacionais da América Latina. Historicamente, as relações interamericanas estão baseadas em uma profunda assimetria de poder entre os Estados Unidos e os demais países da região, que resultou na construção de um padrão de relacionamento caracterizado por diferentes autores sob o prisma da hegemonia (AYERBE, 2002; BRENNER; HERSHBERG, 2013). Uma vez estabelecida, a preservação desta hegemonia afigura-se como uma prioridade da agenda estadunidense sobre a região, o que se traduziu tanto na contenção da presença de potências extrarregionais como no estímulo a governos e agendas políticas aderentes às prioridades de Washington.

Neste artigo, abordamos as relações interamericanas enfatizando uma de suas dimensões principais: a segurança regional. Aqui, o termo é empregado em referência à prática que “busca garantir aos Estados e seus indivíduos a ausência de ameaças existenciais em um espaço limitado por fronteiras adjacentes” (BRAGA; BABO; VILLA, 2018, p. 931). Por ser um dos pilares da hegemonia estadunidense sobre a região, as dinâmicas das agendas de segurança regional informam com elevado grau de acuidade o estado geral das relações interamericanas em um determinado tempo.

A noção de hegemonia será frequentemente requisitada neste artigo, sobretudo pelo valor heurístico que possui para analisarmos as relações interamericanas em uma chave mais precisa. De fato, em que pese a notável assimetria de capacidades da região, a construção, exercício e

manutenção da hegemonia dos Estados Unidos requerem também o consentimento de segmentos específicos das sociedades latino-americanas, que se beneficiam na continuidade desta situação. A dimensão de consentimento presente na hegemonia (COX, 1993) é importante para a compreensão do exercício do poder estadunidense por vias não-coercitivas em diferentes momentos históricos, e também para ter mente que esta hegemonia não é absoluta ou irresistível, sendo sujeita a momentos de afirmação nacional mais ou menos conflitiva.

O principal argumento desenvolvido no texto é que a consecução dos interesses básicos dos Estados Unidos no campo da segurança regional - a reprodução da aquiescência à hegemonia deste país e a impermeabilidade a poderes extra regionais - foi buscada pelas táticas do multilateralismo de caráter hemisférico e o bilateralismo. No primeiro caso, trata-se da proposição de agendas de caráter abrangente sobre o continente americano como um todo, sob chaves conceituais e prescrições políticas comuns. No segundo caso, busca-se a promoção dos interesses de Washington através de iniciativas bilaterais, ou multilaterais em escopo mais restrito, mediante cooperação focada em temas mais específicos relacionados ao contexto sub-regional. O emprego de cada uma delas é, a nosso ver, entremeado tanto pelas prioridades da agenda principal de política externa dos Estados Unidos, como pela conjuntura política da América Latina, no que tem especial destaque a disposição dos governos locais em aderir à pauta estadunidense.

O texto está estruturado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Em primeiro lugar, discutimos, em perspectiva histórica, o lugar da América Latina na agenda estratégica dos Estados Unidos. Na sequência, repassamos o período que vai da Guerra Fria ao início do século XXI, enfatizando as arquiteturas regionais de segurança talhadas no sistema interamericano. Por fim, cobrimos o período de 2001 a 2016, no qual a agenda regional foi articulada de modo essencialmente bilateral ao contexto mais amplo da Guerra Global contra o Terror.

2 O LUGAR DA AMÉRICA LATINA NA AGENDA ESTRATÉGICA DOS ESTADOS UNIDOS

A noção de que a América Latina é um espaço geopolítico vital à projeção e manutenção dos interesses dos Estados Unidos é uma premissa de larga trajetória nas formulações dos tomadores de decisão estadunidenses. Embora os emblemas mais destacados deste fato sejam a Doutrina Monroe (1823) e o Corolário Roosevelt (1904), o embrião da ideia de um “hemisfério ocidental”, cujos interesses estão apartados daqueles do Velho Mundo, e confundem-se com os dos EUA, remonta ao final da presidência de George Washington (AYERBE, 2002).

Os esforços empreendidos pelos EUA para ampliar o seu engajamento na América Latina variaram ao longo do período que se estende desde a Doutrina Monroe até o final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), e, na maior parte do tempo, foram mais robustos na América Central do que na América do Sul. Além de economicamente mais dependente dos EUA, a América Central está geograficamente mais próxima, o que ampliava sua relevância imediata do ponto de vista estratégico.

Os países sul-americanos, por sua vez, mantinham vínculos muito próximos com o Reino Unido, o que se traduzia, em parte, em uma atitude mais cautelosa em relação às tentativas dos EUA em fomentar pactos e acordos que abrangessem todo o continente, especialmente por parte da Argentina. A relativa estabilidade lograda por Argentina, Brasil e Chile é outro aspecto a ser considerado, na medida em que “permitiu o desenvolvimento de um subsistema regional logo no início da vida política daqueles Estados” (TEIXEIRA, 2014, p. 123).

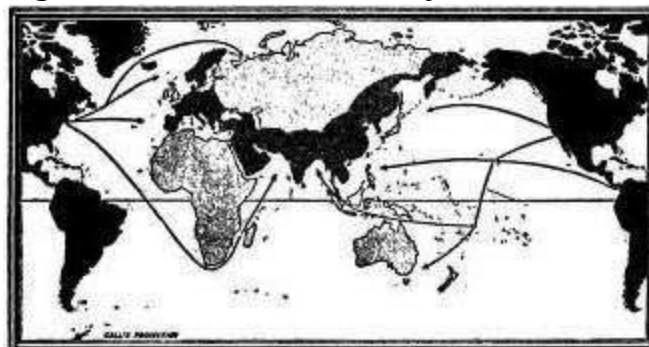
Iniciativas como a construção do Canal do Panamá, o intervencionismo em Cuba, e a manutenção de Porto Rico como um protetorado, ilustram a concentração do ativismo dos EUA na porção central do continente americano, até pelo menos a década de 1930. Todavia, a expansão do poder e presença do país no conjunto do continente tornou-se meta de relevância crescente à medida que a agenda internacional dos EUA se tornava mais complexa e diversificada.

A ampliação da presença dos EUA sobre a porção sul do continente americano começou a se desenhar durante o agravamento das tensões internacionais às vésperas da Segunda Guerra Mundial, em particular com os acordos estabelecidos com o Brasil para uso de bases no “promontório nordestino” (SPYKMAN, 1942). O responsável por incluir a América Latina nos cálculos da geopolítica foi o teórico estadunidense Nicholas Spykman (1944), cuja obra “*Americans Strategy in world politics*” argumentava que o controle do *Rimland* era vital para que uma potência pudesse exercer o controle do globo. Apesar da rejeição acadêmica nos EUA à tradicional *geopolitik* alemã, considerada totalitária (COSTA, 1992, p. 166), Spykman defendia ideias de imperialismo, projeção de poder e uma (geo)política não somente de defesa mas também de agressão, envolvendo movimentos, alianças e ofensivas que projetariam os EUA como força determinante no equilíbrio do poder mundial (COSTA, 1992, p. 171).

Ao resgatar a Doutrina Monroe, Spykman sustentou que os EUA deveriam tomar consciência de suas vantagens estratégicas e assumir uma política de poder face às demais nações (SPYKMAN, 1944 apud COSTA, 1992, p. 172), estando justificadas, assim, ações de intervencionismo. A iminente entrada do país na Segunda Guerra seria, então, uma oportunidade para que os estadunidenses se dessem conta de sua “vocação inequívoca” (COSTA, 1992, p. 172) para grande potência.

Por outro lado, as justificativas para a entrada dos EUA no conflito foram divididas em dois argumentos, sendo o primeiro deles de ordem estratégica: examinando o mapa-mundi Spykman notou que tanto a Europa como a América têm costas nos dois oceanos principais, de modo que o continente americano se encontra no meio dos dois extremos da Eurásia. Sua hipótese é de que caso os países americanos tenham condições de se unir, o Novo Mundo teria amplas condições de influir nas políticas de Europa e Ásia (coincidentes ao *Heartland* de seu predecessor inglês Halford Mackinder). Estava lançado então seu conceito de *Rimland*, ou “caminho circunferencial marítimo” (SPYKMAN, 1944 apud COSTA, 1992, p. 179), que englobava o *Heartland* incluindo-se a ele as bordas marítimas.

Figura 1 – “*The Encirclement of the Old World*”



Fonte: Reproduzido de SPYKMAN, 1942, p. 180.

O segundo argumento é de ordem socioeconômica, entendendo que a América Latina poderia ser alvo da guerra da propaganda alemã, visto que a situação interna dos países favorecia perturbações políticas que poderiam facilitar a penetração da ideologia nacional-socialista (COSTA, 1992, p. 180): “não somente a estrutura da sociedade não conduz à democracia, senão também porque os hábitos políticos a contradizem... A tradição política da América Latina não é a urna eleitoral, mas a ditadura, compensada pela revolução” (SPYKMAN, 1942, p. 226).

A partir da construção destes dois argumentos, Spykman defendeu que a região fosse alvo de uma intensificação das ofensivas diplomáticas dos EUA, que deveria concentrar seus esforços na direção desta frente única de defesa (SPYKMAN, 1944 apud COSTA, 1992, p. 182). No cenário de eclosão do conflito, seria imprescindível um acordo entre EUA e Brasil, tendo em vista a localização estratégica do país sul-americano, com destaque para a foz do Amazonas e o promontório nordestino, ponto decisivo para a defesa do Atlântico Sul (COSTA, 1992, p. 183). Para manter a região sob domínio estadunidense, Spykman recomendava maior integração econômica, mas era cético quanto à possibilidade de isto ocorrer pacificamente. A oposição da Argentina aos Estados Unidos aparecia como obstáculo, na visão do autor, que não tergiversa sobre este ponto. Em suas palavras:

[...] a cooperação voluntária não criará o sistema econômico de defesa necessário para fazer frente ao poder europeu em caso de vitória alemã. Isto significa que os Estados Unidos terão que encarar com franqueza a possibilidade de obter um front econômico comum por meios coercitivos (SPYKMAN, 1942, p. 339).

Como se depreende deste quadro, o engajamento dos Estados Unidos na América Latina foi um processo gradual, em boa medida responsivo à lógica mais abrangente da inserção do país no cenário global. Neste sentido, o pós-1945 consolidou o deslocamento do centro do poder mundial para Washington, ensejando ajustes táticos em sua política externa, voltados principalmente à viabilização da estratégia de contenção do poder soviético. O pós-guerra, neste quadro, demarca a convergência das proposições teóricas referidas acima com a agenda de política externa estadunidense. O domínio estratégico do continente como um todo afirmava-se como central para a segurança dos EUA em meio à dinâmica internacional que se instalava, o que implicou em uma postura específica sobre a América Latina, abordada na sequência.

3 MULTILATERALISMO E SEGURANÇA REGIONAL: DA GUERRA FRIA À “NOVA ORDEM MUNDIAL”

A principal resposta formulada pela política externa dos Estados Unidos ao contexto da Guerra Fria foi a chamada “doutrina da contenção”, cujo esteio era o reconhecimento da incompatibilidade entre os modelos de organização socioeconômica dos soviéticos e do “mundo livre”. A orientação, portanto, era conter o avanço da União Soviética e do comunismo, “por meio de pressões e ações políticas em áreas onde fosse identificada a expansão soviética” (PECEQUILO, 2011, p. 151).

Neste contexto, a América Latina estava marcada por duas características que dariam a tônica dos posicionamentos dos EUA para a região. Em primeiro lugar, a necessidade de mobilizar recursos da região em caso de guerra contra soviéticos (AYERBE, 2002). A questão central, porém, remetia à situação socioeconômica da região, cujas vulnerabilidades tornavam-na solo fértil para reivindicações de justiça social e igualdade econômica. Os maiores países da América Latina – Argentina, Brasil e México – tinham este quadro vinculado à transição de sociedades tradicionais para modernas, com expansão do proletariado urbano e industrial (IANNI, 1975).

Em meio à Guerra Fria, esta situação era assimilada pelos Estados Unidos como um flanco para a difusão de ideias favoráveis ao comunismo e à inserção dos soviéticos na região. Esta apreciação, cabe destacar, não ficava restrita aos ideólogos e políticos estadunidenses, reverberando intensamente junto às elites locais dos países da região. O anticomunismo de tais grupos fica visível na virulência com que se opuseram a governos democráticos de corte nacionalista e trabalhista, mesmo quando estes não estavam associados a nenhum projeto socialista ou comunista.

A segurança interna dos países latino-americanos, leia-se a imunidade à ameaça comunista, passou a ser associada à segurança hemisférica (AYERBE, 2002, p. 83), equivalendo, portanto, a contenção do comunismo à preservação a segurança do continente. Após a Revolução Cubana (1959), a “política da boa vizinhança” estabelecida no governo Roosevelt (1933-1945), cedeu espaço a iniciativas de intervencionismo direto, em aliança com grupos locais, com o objetivo de derrubar governos tidos como simpáticos ao comunismo, em países como Brasil (1964), Chile (1973) e, em menor medida, a Argentina (1976).

As iniciativas estadunidenses ampliaram-se, no sentido não apenas de assegurar meios para repelir possíveis agressões, e derrubar governos indesejados, mas também no de fomentar nos países da região políticas aderentes a este propósito. Para isto, os instrumentos multilaterais de cooperação do chamado Sistema Interamericano tiveram particular relevância. Este sistema outorgou aos Estados Unidos uma faceta institucional e pouco conflitiva de sua autoridade no continente, a partir da manutenção de bases consensuais e do exercício de sua legitimidade (HIRST, 2009-2010, p. 27).

Ao longo das décadas seguintes, as dinâmicas de cooperação no continente americano das últimas décadas registram uma relação sistemática entre o conceito da segurança e os seguintes elementos: Democracia, estabilidade econômica e/ou igualdade social e cooperação internacional em matéria de segurança. Cada uma destas noções embasou fases distintas do multilateralismo no campo da segurança, com distintas repercussões institucionais (DONADELLI, 2016).

A primeira delas diz respeito à Segurança Coletiva, bastante difundida a partir dos anos 1940 por meio do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e da criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), dando início ao debate da segurança hemisférica em foros continentais. A Segurança Coletiva foi definida na Carta da OEA a partir da ideia de que agressões contra a integridade, a inviolabilidade do território, a soberania ou a independência política de um Estado americano, será acatada como um ato de agressão contra todos os Estados americanos (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1948). Na geopolítica da Guerra Fria, mecanismos de segurança coletiva foram utilizados de modo a fazer frente ao poderio militar soviético e à influência política da esquerda no continente americano, como uma resposta da potência hegemônica regional (SAINT-PIERRE; SILVA, 2014, p. 293).

No interior dos países, a Segurança Coletiva caminhou lado a lado com a Doutrina de Segurança Nacional, durante os regimes autoritários na América do Sul, em uma lógica em que os EUA ficavam encarregados da defesa e dissuasão nuclear a ameaças extracontinentais e as forças armadas do subcontinente responsáveis por combater a guerra revolucionária dentro de suas fronteiras (COMBLIN, 1978, p. 113). Por meio de organismos de cooperação tais como a OEA, o TIAR e a Junta Interamericana de Defesa (JID), a Segurança Coletiva e a Doutrina nutriram os regimes na América do Sul e garantiram a manutenção de uma zona de influência estadunidense na região.

Proposta pelo Departamento de Estado dos EUA ainda em 1942, a Junta Interamericana de Defesa foi criada com o propósito de gradualmente preparar os Estados americanos para a defesa do continente (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2000a). Apesar de gozar, formalmente, de autonomia técnica, a JID se caracteriza como uma entidade da Organização dos Estados Americanos (OEA), devendo seguir as decisões de seus órgãos. De acordo com o novo estatuto da JID, aprovado em 2006, o principal objetivo da Junta é prestar à OEA e a seus Estados membros “[...] serviços de assessoramento técnico, consultivo e educativo em assuntos relacionados a temas militares e de defesa no *Hemisfério*, a fim de contribuir para o cumprimento da Carta da OEA” (JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA, 2006, grifo nosso).

Além da JID, duas outras iniciativas merecem destaque: o Tratado Americano de Soluções Pacíficas e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca. O primeiro deles, também conhecido como Pacto de Bogotá, foi assinado em 1948, durante a IX Conferência Internacional Americana, e expressava o comprometimento dos países americanos com mecanismos de solução pacífica de controvérsias. O documento foi assinado por 21 países, mas apenas 16 deles o ratificaram, a maioria deles com reservas, e seria posteriormente denunciado por El Salvador (1973) e Colômbia (2012).

Já o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), assinado em 1947 durante a III Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, realizada no Rio de Janeiro, tinha por objetivo destacar o “conceito de solidariedade continental para adotar medidas de legítima defesa ou outras medidas coletivas para a defesa comum e a manutenção da paz e da segurança” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2000b). O TIAR estabeleceu em seu Artigo 3º que ataques armados contra um Estado americano seriam considerados como agressão a todos os Estados signatários, que se comprometiam a somar esforços para repelir a agressão, sob o princípio “obrigação de mútua ajuda e de comum defesa”.

Em 1973, a Assembleia Geral da OEA decidiu que era necessário realizar a revisão do Tratado, o que deu origem ao seu Protocolo de Reformas de 1975. Apesar das modificações, o Protocolo foi ratificado por apenas sete dos 22 Estados-partes, impossibilitando sua entrada em vigor. Recordando que a premissa de ambos os acordos era o combate aos autoritarismos, mas que a partir da guerra fria significou o controle sobre a expansão do comunismo, Diamint (1999, p. 2, tradução nossa), argumentou que as iniciativas que levaram à criação do TIAR e da JID formalizaram o início da chamada segurança hemisférica no continente americano. Além disso, para a autora, as intervenções dos EUA “eram a expressão encoberta de seus interesses internos estendidos à região” (DIAMINT, 1999, p. 5, tradução nossa).

Os anos 1980 foram marcados pela ocorrência de processos relevantes na cronologia das relações interamericanas. Do ponto de vista sistêmico, o encerramento da Guerra Fria requisitou a modelação de novas definições e abordagens para as questões de segurança, na medida em que o combate ao comunismo não poderia mais funcionar como amálgama das políticas voltadas a este

tema. Durante esta década, transcorreram também os processos de transição à democracia, encerrando a maior parte dos governos autoritários que haviam sido implementados na região com apoio estadunidense. Em países importantes da América Latina, como Argentina e Brasil, os novos governos, se não hostis, não eram propensos a alinhamentos automáticos aos EUA.

A Guerra das Malvinas (1982), por sua vez, significou um ponto de virada nos dispositivos de segurança do sistema interamericano, diante da recusa dos Estados Unidos em atender ao acionamento do TIAR, demandado pela Argentina (MELLO, 1996). Embora houvesse controvérsia em relação à pertinência do pleito – já que foi a Argentina que iniciou a guerra³ – a posição de aberto apoio dos EUA ao Reino Unido foi mal recebida na região. Em um memorando enviado ao presidente João Baptista Figueiredo, o chanceler brasileiro Ramiro Saraiva Guerreiro descreveu a posição dos Estados Unidos no conflito como um “rude golpe” para as relações com a América Latina, e ressaltou que o episódio das Malvinas não era um caso isolado, mas parte de uma crise “ampla e mais profunda do sistema interamericano” (GUERREIRO, 1982, s/p).

As respostas formuladas pelos Estados Unidos neste cenário tiveram como esteio uma visão de mundo sob o pós-Guerra Fria cristalizada sob a rubrica de “Nova Ordem Mundial”. O termo foi cunhado pelo presidente George H. Bush em 1990, e seu conteúdo remetia à noção de uma “*pax* liberal”, marcada pelo império da lei, cooperação e superação de formas violentas de resolução de conflitos. No caso da segurança regional, a noção difundida foi a “Segurança Cooperativa”, que passou a ser terminologia utilizada nas Conferências de Ministros de Defesa das Américas⁴ (CMDA).

Elaborada por William James Perry, Secretário de Defesa (1994-1997) do governo Clinton, a segurança cooperativa tinha como base a prevenção para evitar o surgimento de novas ameaças: a ideia era arquitetar um sistema de promoção de prevenção de conflitos e medidas de confiança gerido centralmente pelos EUA (PINTO, 2015). A partir, então, de mecanismos mutuamente acordados, os países interessados trabalhariam em conjunto para “assegurar a estabilidade

³ Uma exposição detalhada das posições dos países latino-americanos em relação ao tema pode ser vista em Trindade (1983).

⁴ Iniciadas em 1995, as CMDA são um fórum de debates sobre questões de defesa que reúne os Ministros da Defesa de todos os países do continente americano. Cf. DONADELLI; PEREIRA, 2018.

regional” (ABDUL-HAK, 2013, p. 212). Sob o argumento da cooperação internacional para enfrentar as novas ameaças e os fenômenos decorrentes da globalização, o novo conceito foi vinculado às instituições eficazes “com selo multilateral” (ROJAS ARAVENA, 1999, p. 17).

Na prática, este paradigma estabelecia um conjunto de ações destinadas ao intercâmbio de informação militar, com o objetivo de construir confiança e transparência (VITELLI, 2018). Neste sentido, a segurança cooperativa resultou em uma tentativa de se constituir um ordenamento regional capaz de prolongar a supremacia estadunidense – não mais pela coerção ou pela ameaça da dissuasão nuclear, mas a partir de sua aceitação pelos países da região (PINTO, 2015, p. 46).

Por fim, cabe destacar o conceito de “Segurança Multidimensional”, que embora previamente empregado na década de 1980, teve seu apogeu nos anos 2000. Como consequência de trabalhos resultantes das Cúpulas das Américas e da OEA, a Conferência Especial sobre Segurança, celebrada em 2003, confirmou o conceito da Segurança Multidimensional por meio da Declaração sobre Segurança nas Américas. O documento estabeleceu que a nova concepção do termo segurança definida para o continente americano é de alcance multidimensional e engloba as ameaças tradicionais e as “novas ameaças”, preocupações e desafios à segurança dos Estados do continente – como o terrorismo; o crime organizado transnacional; o tráfico de armas e de seres humanos (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2003). Além de promover um novo conceito de segurança, o documento propôs a cooperação hemisférica como caminho para enfrentar tais ameaças, dado o seu alcance transnacional (DONADELLI, 2018).

Em síntese, as arquiteturas de segurança do continente americano foram caracterizadas, durante a Guerra Fria, pela tentativa de contenção ao avanço do comunismo, concatenando a segurança interna dos países latino-americanos à segurança hemisférica: No âmbito doméstico, países da região foram palco de intervenções e regimes autoritários; internacionalmente, instrumentos multilaterais de cooperação – tais como o TIAR, a OEA e o conceito de Segurança Coletiva – cristalizaram uma faceta institucional e consensual para tal fim. Após a crise dos anos 1990, o sistema interamericano adentrou à Nova Ordem Mundial por meio de novo fôlego em suas instituições multilaterais. Como demonstrado, as novas concepções da Segurança

Cooperativa e Multidimensional lograram, em certa medida, a proposição da cooperação hemisférica para enfrentar as novas ameaças. Entretanto, em diante apresentamos o esvaziamento destes mecanismos e a proliferação de alternativas bilaterais.

4 A VIA BILATERAL EM MEIO À “ONDA ROSA” E À “GUERRA AO TERROR”

A primeira década do século XXI contém um contexto distinto para a difusão das agendas de segurança dos EUA na América Latina. A expressão mais visível deste quadro é a diminuição de relevância das instâncias multilaterais hemisféricas – a Cúpulas das Américas e as Conferências de Ministros da Defesa das Américas. O marco deste esvaziamento foi a cúpula de Mar del Plata, em 2005, quando os presidentes Néstor Kirchner, Hugo Chávez e Lula da Silva articularam um posicionamento crítico aos Estados Unidos, e adotaram uma postura de proposição mais assertiva no andamento dos trabalhos desta reunião. Durante um discurso, o presidente Kirchner se voltou diretamente a George W. Bush e atribuiu aos EUA parte da responsabilidade pela instabilidade política da região (PEREIRA, 2016, p. 118).

A declaração final, embora reprisasse o conceito de “segurança multidimensional”, vinculava a segurança à prosperidade econômica, agora em uma chave crítica ao neoliberalismo (DONADELLI, 2016, p. 28). A fragilização destas instâncias aprofundou-se nas Cúpulas seguintes. Discordâncias políticas em temas como a inclusão de Cuba nas Cúpulas, objetada por EUA e Canadá, e a falta de apoio à reivindicação argentina de soberania sobre as Ilhas Malvinas impediram inclusive a redação de uma declaração final nas edições de 2012 e 2015. Além de não apresentarem declarações finais, os documentos formulados não trazem qualquer menção ao termo segurança multidimensional – nem expõem consensos em torno de alguma definição de segurança a ser adotada pelos países do continente.

A formatação deste cenário está vinculada à concorrência de dois processos simultâneos. Na América Latina, a crise do modelo neoliberal, amplamente disseminado nos anos 1990, deu ensejo à eleição de grupos políticos vinculados à centro-esquerda, que tinham em comum o fato

de haverem se constituído como alternativas viáveis de governo a partir da crítica ao neoliberalismo, ainda que, uma vez no poder, suas práticas destoassem desse discurso. Trata-se, em suma, daquilo que o sociólogo Jorge Castañeda (2006) alcunhou de “giro à esquerda” da América Latina.

A heterogeneidade desses grupos representa obstáculo às tentativas de caracterizá-los sob uma chave conceitual única. Em comum, porém, é possível destacar o seguinte conjunto de características: maior permeabilidade a um discurso crítico do unilateralismo e das recomendações do establishment econômico-financeiro; reverberação de discursos de afirmação autonomista e defesa da integração regional, em diferentes matizes. Enquanto o “socialismo do século XXI” da Venezuela chavista evocava o ideário da “pátria grande” latino-americana, a posição do Brasil esteve mais centrada em cunhar a ideia de unidade sul-americana (PEREIRA, 2016, p. 110).

Paralelamente, a política externa dos Estados Unidos passou por um momento de inflexão após os atentados de 11 de setembro de 2001. A partir desse momento, o combate ao terrorismo internacional assumiu o topo da agenda de política exterior dos Estados Unidos, concentrando-se no Oriente Médio como espaço geográfico de maior engajamento. Esta tendência, marcante durante as duas administrações republicanas de George W. Bush, manteve-se nos governos de Barack Obama, a despeito das expectativas de mudança ensejadas pelas promessas feitas por Obama quando candidato (PECEQUILO; FORNER, 2017). No quadro geral de uma política externa direcionada ao combate ao terrorismo, a América Latina ficava em uma posição marginal. Isto não significou que a região tina tenha sido excluída da agenda de política externa dos Estados Unidos, nem tampouco que houvesse desatenção de Washington à conjuntura política regional. Um fato destacado por Pecequillo e Forner (2017) é ilustrativo desta situação.

As autoras recordam que na Estratégia de Segurança Nacional de 2010, que sintetiza a grande estratégia da “Doutrina Obama”, existe uma “separação geopolítica e geoeconômica da América do Sul do todo regional” (PECEQUILO; FORNER, 2017, p. 375), distinguindo a América do Sul como centro de poder emergente no século XXI. Tal distinção, a nosso ver, repercute o contexto político vivido pela América do Sul nos anos 2000, particularmente durante

os governos do ex-presidente Lula da Silva. Nestes anos, o Brasil empenhou-se na afirmação da América do Sul como um espaço político autônomo, sob liderança de Brasília.

Desta agenda, o emblema mais importante foi a criação da União Sul-Americana de Nações (UNASUL), e, dentro do escopo deste texto, do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Criado em 2008, o CDS tinha como objetivo principal estruturar um foro de concertação política entre os países sul-americanos, com vistas à construção de consensos na área da Defesa. Como horizonte de longo prazo, posicionava-se a criação de uma identidade estratégica comum (SOUZA, 2016; PEREIRA, 2016).

Diante deste quadro, como se orientou a política estadunidense para a região? Em primeiro lugar, é preciso destacar que, embora talhadas sob a premissa da autonomia, iniciativas como o CDS não se apresentaram como efetivo desafio aos Estados Unidos. Ao contrário, a prevalência da proposta brasileira para cooperação regional defesa sobre a agenda apresentada pela Venezuela – que propunha uma aliança militar clássica, uma “OTAN do sul” – pode ser lida como uma vitória da moderação e da indisposição dos países sul-americanos, principalmente Brasil, Argentina e Colômbia, em apresentar-se como contestadores dos EUA⁵.

Em um primeiro momento, as ações dos EUA na região articulavam as dinâmicas locais ao contexto mais amplo da Guerra contra o Terror. Segundo Ferreira (2010, p. 61), o temor de que a América Latina pudesse dar base, operacional e financeira, a grupos que ameaçassem a segurança dos EUA deu a tônica das atenções dadas à região. Os Estados Unidos identificaram quatro áreas que representavam preocupações: Cuba e Venezuela, países tidos como apoiadores do terrorismo; os grupos guerrilheiros na Colômbia (FARC) e Peru (Sendero Luminoso), e a Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai (FERREIRA, 2010, p. 65).

A consecução dos interesses estabelecidos por esta agenda não se deu através de propostas “hemisféricas”, tendo sido perseguida sobretudo a partir de iniciativas de cooperação bilateral e pelo multilateralismo de escopo geográfico mais restrito. O combate ao terrorismo envolve uma

⁵ De fato, mesmo Equador e Venezuela, países que tiveram retóricas mais assertivas em suas políticas externas, não buscaram romper os laços mais profundos que os atavam aos Estados Unidos, como a dolarização da economia e comércio de petróleo.

tensão entre o emprego, no espaço doméstico do Estado, de meios que são próprios da guerra, ao exterior. Esta tensão não era bem acolhida nos países que adotam uma separação rígida entre Defesa Nacional e Segurança Pública, sendo uma fonte das resistências enfrentadas pelos EUA nas CMDA, a partir de 2008, especialmente da Argentina.

Destarte, os esforços mais robustos dos Estados Unidos desenvolveram-se junto ao Paraguai, Colômbia e Peru. No caso do Paraguai, Ferreira (2010, p. 124) destaca a instalação de um Centro de Comando e Controle, que, segundo o autor, “existem nos países que são prioridade de segurança de Washington com o objetivo de interromper, estabilizar e interditar qualquer ação terrorista de maneira rápida e precisa”. Colômbia e Peru também foram destino de importantes esforços de cooperação, como a continuidade do Plano Colômbia e o fortalecimento da cooperação militar peruano-estadunidense. Os dois países tornaram-se ainda importantes receptores de ajuda externa dos Estados Unidos, situando-se com frequência entre os dez principais destinatários deste tipo de iniciativa no período entre 2001 e 2016 (MATEO, 2017, p. 122-123), fundamentalmente vinculada ao fortalecimento institucional, tendo em vista o combate ao tráfico de drogas.

A partir de 2008 ocorreu aumento da presença militar na região e os investimentos no Comando Sul dos Estados Unidos (USSOUTHCOM), com a reativação da Quarta Frota a fim de patrulhar e monitorar o Atlântico Sul (HIRST, 2013; PECEQUILO; FORNER, 2017). O USSOUTHCOM é o mais importante ator militar na região, responsável por uma complexa rede de funções e instalações, presente em todos os países da América Latina, com exceção de México e Guiana Francesa (HERZ, 2002, p. 97). Tamaña presença estadunidense na região se tornou fator inquietante para governantes sul-americanos, fato que repercutiu nos fóruns hemisféricos interditando a construção de consensos nas CMDA seguintes (HIRST, 2009-2010, p. 29).

Em se tratando das relações bilaterais no pós-Guerra Fria, é possível identificar gradientes de aquiescência das políticas de segurança dos EUA com os países da região, com a Colômbia e a Venezuela ocupando os extremos contrastivos de tal lógica. O primeiro caso, de característico “alinhamento com tutelação” (HIRST, 2009-2010, p. 30), ocorreu a partir da associação entre a luta contra o terrorismo e o combate ao narcotráfico, selada na negociação da Iniciativa Andina

contra as drogas durante a administração de Bill Clinton (1993-2000). O acordo, ainda vigente, prevê cooperação militar entre os EUA e a Colômbia a partir do envio de tropas, a utilização de bases militares e a fumigação das plantações de cocaína (PECEQUILO; FORNER, 2017, p. 390). Em termos práticos, o Plano Colômbia envolveu a cessão de soberania do Estado colombiano em troca da assistência militar estadunidense a partir das descrições do retrato-falado das ameaças terroristas definidas desde Washington (HIRST, 2009-2010, p. 30-33). Em 2015, a Colômbia foi retratada no documento Estratégia e Segurança Nacional (NSS-2015) como um dos “países-chave” para a difusão da paz e segurança no contexto internacional (THE WHITE HOUSE, 2015, p. 28).

Ocupando o outro polo, a Venezuela e sua relação com os EUA pode ser caracterizada por uma “confrontação com vilanização”, devido à fiel reprodução, nas últimas décadas, da simbólica confrontação ideológica da Guerra Fria, servindo como um instrumento de coesão interna durante os anos Chávez. A presença estadunidense no país se deu por meio de agências tais como a *National Endowment for Democracy* (NED), que empregou milhões de dólares para apoiar grupos de oposição ao regime chavista (HIRST, 2009-2010, p. 30). Em meio a estes dois extremos encontram-se países em que predominam relações bilaterais de “afirmação com sentido de oportunidade” (HIRST, 2009-2010, p. 30) com os Estados Unidos. O Brasil pode ser exemplo de tal dinâmica a partir de sua simbólica contribuição para o fracasso da proposta da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) ao mesmo tempo em que as administrações Bush (2001-2008) e Lula (2003-2011) se posicionaram dispostas à construção de uma agenda bilateral de amplo espectro, com ênfase pragmática no tratamento das agendas econômico-comercial, política e de segurança – incluindo a constituição da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (Minustah) sob o comando militar do Brasil (HIRST, 2009-2010, p. 31).

O que se pode depreender deste período é a existência de um padrão de atuação que, embora não tenha prescindido inteiramente do multilateralismo, esteve calcado sobretudo em canais bilaterais de atuação. Esta situação pode ser atribuída à combinação da agenda de segurança dos EUA no período com a conjuntura política regional. Em um cenário de maior atenção ao teatro estratégico do Oriente Médio e no qual as lideranças dos principais países latino americanos mostravam-se pouco dispostas a adesões acríticas aos desígnios estadunidenses, a via

bilateral afigura-se como um caminho eficaz e de menor custo político do que o dispendioso processo de costura de consensos no nível continental.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A recapitulação da trajetória de engajamento dos Estados Unidos nas agendas e dinâmicas de segurança da América Latina revela-se bastante esclarecedora da evolução das relações interamericanas a partir da Segunda Guerra Mundial. Com o processo de ascensão “inequívoca” à grande potência, e consequente complexificação de sua agenda, os interesses de segurança dos Estados Unidos foram vinculados à estabilidade do continente americano como um todo, ensejando a noção de “segurança hemisférica”. Alterou-se, assim, o padrão histórico desenhado até os anos 1930, cuja marca principal era o foco na porção central do continente. A entrada do país na guerra efetivou a oportunidade, prognosticada por Spykman, de os EUA admitirem suas vantagens estratégicas e perseguirem seus objetivos a partir de uma política de poder.

Com relação à América Latina, ocorreu uma reprodução do consentimento à hegemonia e a impermeabilidade a poderes extra regionais. Em diferentes contextos, a região foi inserida dentro dos cálculos estratégicos estadunidenses como um espaço que, embora não fosse a origem das principais ameaças, poderia ser plataforma para sua projeção.

Neste sentido, este artigo destacou a existência de abordagens focadas no multilateralismo de caráter hemisférico e no bilateralismo. A alternância entre essas táticas busca acomodar os interesses estadunidenses em sentido mais amplo às condições existentes em cada conjuntura. Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos empenharam-se em limitar os focos de resistência que havia na região, especialmente a Argentina, de modo a consolidar sua hegemonia. À época, o anticomunismo das elites locais serviu de poderoso amálgama para construção de convergências no continente, o que facilitou o interesse de Washington em manter a América Latina coesa em torno da contenção à URSS, particularmente após a Revolução Cubana. Neste quadro se estruturou o sistema interamericano, cujas instituições foram essenciais para a projeção de poder e interesses estadunidenses sobre os países latino-americanos, seja através da cooperação entre

instituições estatais – principalmente as forças armadas – ou pela difusão de conceitos e doutrinas que guiavam os cálculos estratégicos e a organização da violência nos países da região.

A evolução desse sistema, porém, deixou claro que, uma vez consolidado o poder dos EUA o pan-americanismo tornou-se mais um artifício retórico do que expressão de uma prioridade de fato, o que ficou explicitado pela Guerra das Malvinas. Em resposta aos desafios do sistema interamericano e ao contexto do pós-Guerra Fria, os Estados Unidos revigoraram seu ativismo hemisférico no campo da segurança, chamando de novos alguns dos mais antigos problemas da região, e de ameaças aquilo que era expressão de contradições inerentes à sua formação político-econômica.

Iniciado o século XXI, a região vivia o rescaldo da crise do neoliberalismo e a emergência de governantes críticos à adesão acrítica aos Estados Unidos. Simultaneamente, os atentados de 11 de setembro modificaram a feição da política externa deste país, cujos esforços principais, no campo da segurança, voltaram-se ao combate ao terrorismo e à ênfase na Eurásia como espaço prioritário. O significado para a América Latina foi uma atuação essencialmente bilateral por parte de Washington, mais voltada a administrar seus espaços de poder e influência na região do que concentrada em propor agendas hemisféricas. Em boa medida, a viabilidade de uma postura deste tipo estava dada justamente pelo fato de que, embora muitas vezes envoltas em retórica agressiva, as lideranças políticas deste período não ofereceram efetiva contestação às bases do poder estadunidense sobre a região.

A nosso ver, este fato interdita qualquer tentativa de caracterização do período como ausência, vacância, ou qualquer outro termo que sugira que a América Latina desapareceu da agenda estadunidense. O que nos parece mais apropriado é assinalar que as ações da potência na região foram concentradas em uma agenda mais restrita, na qual primou a continuidade sobre a proposição. Além disto, o aspecto que buscamos destacar é como, em um contexto no qual a região mostrava-se menos disposta a aquiescer e a prioridade estratégica encontrava-se no Oriente Médio, os Estados Unidos refrearam propostas de caráter hemisférico, optando por concentrar esforços e recursos em eixos bilaterais com países que não ofereciam resistências

expressivas à agenda estadunidense ou que constituíam focos de ameaça no contexto geral da Guerra ao Terror.

6 REFERÊNCIAS

ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves. **O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil (CDS)**. Brasília: FUNAG, 2013.

AYERBE, Luís Fernando. **Os Estados Unidos e a América Latina: A construção da hegemonia**. São Paulo: Editora UNESP, 2002

BRENNER, Philip; HERSHBERG, Eric. Washington e a ordem hemisférica: explicações para a continuidade em meio à mudança. **Lua Nova**, São Paulo, 90: 37-63, 2013

BRAGA, Camila; BABO, Thiago; VILLA, Rafael. Segurança Regional. IN: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela. (Orgs.) **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

CASTAÑEDA, Jorge. Latin America's Left Turn. **Foreign Affairs**. v. 85, n. 3, p. 28-43. Disponível em:
<<https://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2006-0501/latin-americas-left-turn>>
Acesso em 20 ago. 2019.

COMBLIN, Joseph. **A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1978.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia Política e Geopolítica: Discursos sobre o território e o poder**. São Paulo: Edusp, 1992.

COX, Robert. Gramsci, Hegemony and International Relations: an essay in method. In: GILL, Stephen (org.) **Gramsci, Historical materialism and international relations**. New York: Cambridge University Press, 1993.

DIAMINT, Rut. **Reforma de las instituciones de seguridad en las Américas**. Organización de los Estados Americanos, 1999.

DONADELLI, L. M. **Segurança na América do Sul: uma abordagem histórico-conceitual**. São Paulo, 2016. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Unesp/Unicamp/PUC-SP.

DONADELLI, L. M. Segurança Multidimensional. IN: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela. (Orgs.) **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

DONADELLI, Laura; PEREIRA, Matheus. Conferências de Ministros da Defesa das Américas. IN: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela. (Orgs.) **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

FERREIRA, Marcos Alan Fagner dos Santos. **A política de segurança dos Estados Unidos e a Tríplice Fronteira no pós 11 de setembro**: uma análise dos interesses norte-americanos e o posicionamento brasileiro. Tese (Doutorado em Ciência Política). Campinas, 2010.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. **Informação para o senhor Presidente da República: Brasil-EUA**. Visita presidencial aos EUA. Sistema interamericano. Acervo Saraiva Guerreiro - SG mre 1979.03.20, v. III, n. 127. Brasília, 1982. Disponível no Acervo do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Rio de Janeiro.

HERZ, Monica. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Estudos Avançados**. v. 16, n. 46, p. 85-104, 2002.

HIRST, Monica. América Latina-EUA em tempos de pós-Guerra Fria. **Revista USP**, São Paulo, n.84, p. 24-37, dezembro/fevereiro 2009-2010.

HIRST, Monica. **Understanding Brazil-United States relations**: Contemporary history, current complexities and prospects for the 21st. century. Brasília: FUNAG, 2013.

IANNI, Octavio. **A Formação do Estado Populista na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

JUNTA INTERAMERICANA DE DEFESA. **Estatuto da Junta Interamericana de Defesa**. AG/RES. 1 (XXXII-E/06). Washington, 2006.

MATEO, Luiza Rodrigues. **A ajuda externa e a formulação da estratégia internacional dos Estados Unidos a partir do 11 de setembro de 2001**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). São Paulo, 2017.

MELLO, Leonel Itausu Almeida. **Argentina e Brasil**: A balança de poder no Cone Sul. São Paulo: Annablume, 1996.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Conselho Permanente. Comissão de Segurança Hemisférica. **A Organização dos Estados Americanos e a Junta Interamericana de Defesa**. OEA/Ser.G. CP/CSH-264/00 rev. 1. 2000a.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Conselho Permanente. Comissão de Segurança Hemisférica. **A Segurança Coletiva na Organização dos Estados Americanos**.

OEA/Ser.G. CP/CSH-279/00. 2000b. Disponível em:
<<http://www.oas.org/CSH/portuguese/novosdocsecolect.asp#5>> Acesso em: 09 jan. 2020.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta de la Organización de los Estados Americanos.** Bogotá, 1948. Disponível em:
<http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.pdf> Acesso em: 08 jan. 2020.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração sobre Segurança nas Américas.** Cidade do México: 2003.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A Política Externa dos Estados Unidos:** continuidade ou mudança? Porto Alegre: Editora UFRGS, 2011.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; FORNER, Clarissa Nascimento. Obama e a América Latina (2009/2016): Estagnação ou avanços? **Monções:** Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.6. n.11, p. 370-394, jan./jun. 2017.

PEREIRA, Matheus de Oliveira. **Controle e Autonomia nas gestões Kirchner e Fernández de Kirchner (2003-2011):** a Argentina na construção do Conselho de Defesa Sul-Americano. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Universidade Estadual Paulista, 2016.

PINTO, Paulo Cordeiro de Andrade. **Diplomacia e política de defesa:** o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000). Brasília: FUNAG, 2015.

ROJAS ARAVENA, Francisco. **América Latina y la seguridad internacional:** contribuciones y desafíos para el siglo XXI. Washington: Organización de los Estados Americanos. 1999.

SAINT PIERRE, Héctor Luís; SILVA, Diego Lopes da. Percepções de Segurança Regional no Âmbito da UNASUL: O Conselho Sul-Americano de Defesa. In: AYERBE, Luis Fernando (Org.). **Territorialidades e Entrecruzamentos Geopolíticos na América Latina.** 1ed.São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014, v. 1, p. 220-244.

SOUZA, Tamires Aparecida Ferreira. As razões de existência do Conselho Sul-Americano de Defesa da UNASUL. **Rev. Carta Inter.**, Belo Horizonte, v. 11, n. 3, 2016.

SPYKMAN, Nicholas J. **Americans Strategy in World Politics.** Ed. espanhola: Estados Unidos frente al Mundo. México, Fondo de Cultura Económica, 1944.

SPYKMAN, Nicholas J. **America's Strategy in World Politics:** The United States and the Balance of Power. New York: Harcourt, Brace and Co, 1942.

TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio. Uma política para o continente – reinterpretação a Doutrina Monroe. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 115-132, 2014.

THE WHITE HOUSE. **National Security Strategy**. Washington, 2015. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf> Acesso em: 28 ago 2019.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. O conflito anglo-Argentino no Atlântico Sul e a vigésima reunião de consulta (1982) do tratado interamericano de assistência recíproca. **Revista de informação legislativa**. V. 20, n. 79. Brasília: 1983

VITELLI, Marina Gisela. Segurança Cooperativa. IN: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela. (Orgs.) **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.

AS TEORIAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: MAIS ALÉM DO EUROCENTRISMO

THE REGIONAL INTEGRATION THEORIES: BEYOND EUROCENTRISM

Armstrong Pereira da Silva¹

Universidade Federal da Integração Latino-americana, Brasil

RESUMO

Este texto é uma resenha do livro “*Las teorías de la Integración regional: más allá del eurocentrismo*” escrito por Briceño Ruiz e publicado em 2018 pelo “*Centro de Pensamiento Global*”. O livro representa o coroamento da evolução das ideias desse autor, em que ele não só valoriza as *práxis* e as teorias do Sul Global, como também expressa a sua crítica às interpretações e aplicações acríticas da teoria europeia no entendimento de outras iniciativas de integração regional nos levando a crer que esta obra represente um ponto de interseção entre a disciplina de Regionalismo Internacional e o movimento vanguardista decolonial que também questiona o eurocentrismo a partir da Geopolítica do Conhecimento e Colonização do Saber.

PALAVRAS-CHAVE: Integração Regional; Regionalismo; Eurocentrismo; Sul Global; Briceño Ruiz.

ABSTRACT

This paper is a review of the book “*Las teorías de la Integración regional: más allá del eurocentrismo*” written by Briceño Ruiz and published in 2018 by “*Centro de Pensamiento Global*”. The book represents the evolution of the author's ideas, where he not only values the praxis and the theories of the Global South, but also expresses his criticism of the uncritical understandings and applications of European theory in the comprehension of other regional integration initiatives. This lead us to believe that this author's work represents a point of the intersection between the discipline of International Regionalism and the decolonial movement that also questions Eurocentrism from the Geopolitics of Knowledge and the Colonization of Knowledge.

KEY-WORDS: Regional Integration; Regionalism; Eurocentrism; Global South; Briceño Ruiz.

¹ Mestrando do “Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina” da Universidade Federal da Integração Latino-americana. Funcionário da Assessoria de Planejamento e Gestão da Diretoria de Superintendência da Fundação Parque Tecnológico Itaipu-Brasil. *E-mail*: armstron3@hotmail.com.

A integração da Europa Ocidental, por ter avançado como nenhuma outra região internacional, tornou-se o referencial - econômico, político e social - das teorias integracionistas desenvolvidas no âmbito da Economia, Ciência Política, Sociologia e Relações Internacionais. Os aportes do estruturalismo francês, do federalismo, do funcionalismo, do neofuncionalismo, do intergovernamentalismo e do construtivismo assumiram o rol disciplinar do debate sobre o regionalismo e integração regional, sendo instrumentalizados em arranjos regionais para além do velho continente europeu.

Jacob Viner, Bela Balassa, Haas, Schmitter, Hoffmann, Moravcsik, Mattli e Rosamond, além de serem *mainstream* na Europa, tornaram-se referencial teórico para a explicar e avaliar empiricamente as iniciativas regionalistas e de integração no Sul Global. Esse fenômeno fez que com que a experiência europeia se tornasse o “centro”, e as iniciativas desenvolvidas nas periferias fossem relegadas a um segundo plano, por natureza “periférico”, apagando *práxis* contemporâneas à europeia e subestimando teorizações regionalistas que versassem sobre fenômenos distintos do europeu.

Diagnosticada essa problemática, teóricos das periferias - tais como: Briceño Ruiz, Rivarola e Casas (2012); Paikin, Perrotta e Porcelli (2016) - lançaram uma agenda de estudos cujo objetivo consiste em reivindicar, resgatar, revisar e valorizar aportes teóricos não-europeus, aplicando-os no entendimento das iniciativas de integração e regionalismo desenvolvidas no Sul Global, em especial, no contexto latino-americano².

Dentre esses teóricos, José Briceño Ruiz - intelectual venezuelano com formação nas áreas de Ciência Política, Direito e Relações Internacionais - vem se destacando por desenvolver dois eixos de análise: (1) eixo da análise empírica, destinado ao entendimento dos arranjos contemporâneos do Regionalismo Latino-Americano (RLA) - tais como o Mercosul e a Aliança do Pacífico; (2) o eixo da pesquisa histórico-teórica, direcionado ao revisionismo dos acumulados históricos do RLA, no século XIX e XX, sobre a autonomia política e o desenvolvimento econômico.

² Paikin, Perrotta e Porcelli chamam essa agenda de “*Programa de Investigación en Pensamiento Latinoamericano*” e definem o pensamento regional como sendo um conjunto de “ferramentas teóricas e conceituais próprias, surgidas na América Latina a partir dos movimentos de luta pela independência, para compreender a unidade” (PAIKIN, PERROTTA E PORCELLI, 2016, p. 56, tradução nossa).

Inserido nesse segundo eixo, o livro *“Las teorías de la Integración regional: más allá del eurocentrismo”* - publicado em 2018, pelo *“Centro de Pensamiento Global”* - representa, em seus cinco capítulos e 217 páginas, o coroamento da evolução das ideias desse autor, onde ele não só valoriza as *práxis* e as teorias do Sul Global, como também expressa - de forma mais acabada - a sua crítica às interpretações e aplicações acríticas da teoria europeia no entendimento de outras iniciativas de integração regional.

No Capítulo I, *“La teorización sobre la integración regional y el proceso de integración europea”*, Briceño Ruiz argumenta que, apesar de a UE ter se tornado a referência teórica e o principal caso empírico de Integração Regional (IR) econômica e política, a integração nunca foi um fenômeno exclusivamente europeu. No Sul Global, subdesenvolvido e periférico, existiram formulações teóricas e tentativas práticas de IR contemporâneas e, muitas vezes, precedentes à experiência do Velho Continente. No livro, o autor mostra como a América Latina é o principal exemplo disso. Desde o século XIX, antes mesmo do surgimento da Comunidade Europeia do Carvão e Aço (CECA), o Continente foi marcado por teorizações (como a de Alejandro Bunge)³ e projetos políticos (como o da *Gran Colômbia*) que no século XX foram endossados, economicamente, por Raul Prebisch e pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), e aperfeiçoados, politicamente, pelos autonomistas Juan Carlos Puig e Helio Jaguaribe. Essa evolução teórica foi acompanhada pelo surgimento de iniciativas regionais, entre as décadas de 1960 e 1970 - tais como: Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) e a Associação Caribenha de Livre Comércio (Carifta) - emergidas, simultaneamente, a outros arranjos na África e Ásia.

Por meio dessas ilustrações, Briceño Ruiz demonstra que a IR sempre foi um fenômeno mundial, com múltiplas manifestações e formatações apesar de ter ganhado uma outra dimensão com o “velho regionalismo” da Europa. Nesse ponto, o autor ressalta que, mesmo com o advento do “novo regionalismo”, no final do século XX, que se vendeu como “um processo não exclusivamente europeu”, a experiência europeia continuou sendo a referência de projeto e processo de IR, econômica e política, teórica e empiricamente seja para os acadêmicos ou *policy-makers*. Até hoje *“a UE é vista como o que em inglês se*

³ Para o leitor que está se inserindo agora no debate, conforme dito, esta obra representa o ápice do pensamento teórico de Briceño Ruiz. Logo, neste livro ele não ilustra tanto essas iniciativas. Elas foram aprofundadas em: BRICEÑO RUIZ; RIVAROLA PUNTIGLIANO; CASAS GRAGEA (2012).

descreve como ‘comparator’, isto é, o caso que serve como referência para avaliar os outros casos de integração no mundo” (BRICEÑO RUIZ, 2018, p. 24, tradução nossa).

Assim, para Briceño Ruiz, não é problemático o fato de essa região ter se tornado *per si* a referência, mas sim quando o caso europeu tornou-se normativo, prescritivo, excludente, exclusivo e passou a exportar um falso universalismo - “[...] *mediante o qual a integração europeia em geral e a UE em particular se converteram no fazedor, no modelo, no paradigma a partir do qual teorizar, comparar e desenhar tanto instituições como políticas no resto do mundo*” (SÖDERBAUM, 2013, p. 1 *apud* BRICEÑO RUIZ, 2018, p. 25, tradução nossa).

É a partir desse embasamento que Briceño Ruiz lança a tese do eurocentrismo, presente nas mais variadas manifestações práticas e vertentes teóricas do regionalismo internacional. Entretanto, como o eurocentrismo é um conceito difundido, com múltiplas manifestações, interpretações e instrumentalizações, o autor faz uso da categoria “UE centrismo” - definida por Acharya como:

[...] a tendência a julgar outros regionalismos em termos de um ponto de referência que surge, em grande medida, dos processos e instituições da UE, enquanto que ignora outros possíveis enfoques do regionalismo e se nega a ver sua trajetória em termos dos objetivos por eles propostos (ACHARYA, 2016, p. 110 *apud* BRICEÑO RUIZ, 2018, p. 26, tradução nossa).

Partindo desse entendimento, ele ilustra como esse conceito se manifesta dentro e fora da Europa. No caso dos estudos sobre a integração europeia, os *European studies*, ao partirem do pressuposto de que as características da UE são aquelas que devem ser observadas em qualquer processo de integração, tendem a considerar as iniciativas da Ásia, África e América Latina - que não seguem os cânones europeus - como débeis ou informais. Essa tendência, que já estava presente na primeira metade do século XX, se acentuou a partir de 1980 concomitantemente com a hegemonia do “novo regionalismo”, quando os UE *studies* tornaram-se *mainstream*, passando a delimitar e disciplinar qual é a forma adequada de produzir conhecimento, quais trabalhos são considerados admissíveis, quais são as normas para conduzir uma investigação e quais são as demais fronteiras ontológicas, metodológicas e epistemológicas da disciplina de Regionalismo Internacional (ROSAMOND, 2007 *apud* BRICEÑO RUIZ, 2018). Fora da Europa, o eurocentrismo se manifesta nas construções teóricas e se concretiza nos próprios arranjos de IR. Do ponto de vista da produção teórica, Briceño Ruiz mostra como esse fenômeno está presente na América Latina, onde há uma série de estudos que relacionam o RLA com o neofuncionalismo, com o liberalismo

intergovernamental, com o intergovernamentalismo e com a necessidade de tornar os arranjos supranacionais. Do ponto de vista empírico, o autor também aborda como essa discussão teórica transborda para as políticas públicas de tal modo que, no âmbito da Integração Econômica (IE), busca-se aplicar a lógica etapista - que se inicia como um zona de livre comércio e vai avançando rumo a lógicas mais complexas - associada a uma Integração Política (IP) - que tenta replicar ora o modelo de supranacionalidade europeu (como foi o caso da Comunidade Andina) ora a lógica da intergovernamentabilidade (como fez o Mercosul).

Para Briceño Ruiz, o eurocentrismo é nocivo porque, ao tentar universalizar as teorias a partir da experiência europeia, ofusca as demais iniciativas mundiais, podendo ser instrumentalizado para apagar o contexto, a lógica e as motivações próprias que levam cada região a fomentar o regionalismo, em geral, e a integração regional, em específico. O UE centrismo projeta a Europa de tal modo que “[...] *nenhuma outra região no mundo é vista: primeiro como um modelo, segundo, como um ponto de referência, terceiro, como um exportador de integração e quarto, como um exportador de normas*” (MURRAY, 2010, p. 310 *apud* BRICEÑO RUIZ, 2018, p. 24, tradução nossa).

Diagnosticados e apresentados os efeitos do eurocentrismo, no Capítulo II, “*Integración regional y el debate Estado, mercado y desarrollo económico*”, Briceño Ruiz mostra as contradições desse fenômeno no entendimento das teorias de integração econômica periféricas. Conforme demonstra o autor, apesar das assimetrias entre os países, a Europa Ocidental já estava industrializada quando iniciou o seu processo de integração. Por isso que a teoria de IE *mainstream* orientou-se para as premissas de Jacob Viner - que se dedicou a estudar os efeitos das uniões aduaneiras sobre o bem-estar e dicotomia “criação *versus* desvio do comércio” - e para a teoria de Bela Balassa - quem percebia a integração como um processo que ia se complexificando rumo à união econômica. Em via contrária, nas periferias, os países além de serem assimétricos eram subdesenvolvidos. No caso da América Latina em específico, a teoria econômica produzida em meados do século XX, paralelamente à europeia, direcionou-se para o objetivo de alcançar o desenvolvimento, no qual a integração era um componente da teoria desenvolvimentista que buscava a transformação produtiva da região via processo de industrialização por substituição de importação. A CEPAL, de modo geral, e Prebisch, em específico, ao formularem a teoria de IE, tinham como cerne o estabelecimento de um mercado comum que, ao ampliar os mercados para o âmbito latino-americano, superaria uma industrialização limitada a mercados nacionais, fomentaria o livre comércio

entre as indústrias nascentes, assim como serviria como uma arena onde tais indústrias poderiam aprender a competir e, uma vez maduras, se inserir nos mercados mundiais. Enquanto que para Viner o mercado atuando por meio do livre-comércio era o agente central para a promoção do bem-estar e da união econômica, para a CEPAL e Prebisch, o Estado - atuando por meio da planificação, em aliança com o setor privado e amparado em um mercado comum - era o agente central da transformação das estruturas produtivas da América Latina e, consequentemente, desenvolvimento.

Apresentadas as controvérsias do eurocentrismo sobre as teorias de IE, no capítulo III, “*La integración y el Estado nación*”, Briceño Ruiz aponta as contradições das teorias políticas de integração quando aplicadas às realidades periféricas. Conforme demonstra o autor, na Europa o debate *mainstream* sobre IP girou em torno dos paradigmas: transcender ou não o Estado? Ceder ou não soberania a fim de garantir a paz e responder às demandas da interdependência internacional? Nesse sentido, independentemente da corrente teórica (fosse ela funcionalista, neofuncionalista, federalista ou intergovernamentalista): (1) o objeto de discussão era o Estado westfaliano/soberano; (2) e o fim era a paz. No caso das periferias, entretanto, tais paradigmas nunca foram centrais porque: (1) o Estado não é westfaliano, mas sim uma invenção pós-colonial; (2) e o fim da IP não é garantir a paz, mas sim a existência e a autonomia de Estados que, apesar de serem formalmente soberanos, são dependentes e historicamente marcados por interferências externas. No caso da América Latina, em específico, além dos pontos supracitados, a paz nunca foi o cerne das teorias de integração política porque o Continente é, *per si*, pacífico, isto é, nunca foi palco e protagonista de guerras com proporções mundiais. Por isso que a teoria de integração política latina, para além do paradigma “transcender ou não o Estado” buscou fortalecê-lo em termos de autonomia política, incrementando a sua margem de manobra no sistema internacional - tal como preconizaram Juan Carlos Puig e Helio Jaguaribe.

Enquanto que nos Capítulos II e III Briceño Ruiz mostra as contradições das teorias de IP e IE, no Capítulo IV, “*Ideas, identidades e intereses en la integración regional: el contraste entre Europa y América Latina*”, ele adentra em um campo ainda mais subjetivo, mas não menos importante, das teorias de integração regional e sua relação com o eurocentrismo. O autor demonstra como as periferias, ao se preocuparem em aplicar as teorias de integração político e econômica europeias, não foram capazes de dimensionar a importância das ideias, narrativas, discursos, valores, identidades e interesses no

entendimento dos seus processos de integração regional e de regionalismo. Nesse sentido, Briceño Ruiz elucida que, enquanto na Europa tais elementos foram aprofundados pelas mais variadas vertentes do construtivismo, na América Latina tais temáticas não são exploradas de forma ampla e rigorosa, pois reina um “a-historicismo” que, ao conceber a história do RLA apenas a partir das propostas de Prebisch, considera todos os antecedentes como “proto-história”. O componente histórico, assim como a subjetividade da evolução das ideias, identidades e interesses são negligenciados porque não interessam aos estudos de conjuntura (objetivados em mensurar a dimensão instrumental da integração regional) ou porque considera-se suficiente recorrer a um par de citações de Simón Bolívar sobre unidade continental.

No Capítulo V, “*Instituciones, supranacionalidad y gobernanza*”, Briceño Ruiz demonstra como a aplicação acrítica e descontextualizada de conceitos como “governança multinível” e “supranacionalidade” revelam a aparência de um fenômeno cuja essência é eurocêntrica e tende a transplantar mecanismos institucionais que não são funcionais para outras regiões, bem como implantar conceitos e debates alheios às realidades periféricas/latino-americanas. Entretanto, à guisa de conclusão, o autor alega que não se trata de rechaçar os aportes teóricos e a *práxis* do continente europeu. Isso seria adotar um provincianismo ou um eurocentrismo invertido e desconsiderar que a UE é uma experiência de larga trajetória, um laboratório de referência cuja utilidade, quando levados em conta as especificidades e os contextos regionais, é ampla.

Contudo, o autor conclui que é necessário ir mais além do eurocentrismo; avaliar o grau de abstração e contextualizar as categorias europeias; deixar de considerar a UE como um *comparator*; não aceitar o seu papel disciplinador; considerar o acervo histórico e teórico das periferias, assim como evidenciar o valor explicativos das categorias nelas criadas.

Nesses cinco capítulos, portanto, Briceño Ruiz aborda a problemática do eurocentrismo de forma tão leve que capta o público iniciante, e modo tão embasado que chega a cativar veteranos na temática da integração e do regionalismo. Por ter grande parte da formação realizada em universidades europeias, o autor teria todas as características para ser um reprodutor do “UE centrismo”. Porém, canalizou o conhecimento adquirido de modo a construir uma “*mirada*” holística, latino-americana, sobre a UE e denunciar a tendência ao eurocentrismo. Na verdade, esse argumento sempre esteve presente nas suas publicações e vinha acompanhado da valorização da história das ideias e do saber do Sul Global. Mas é uma

das primeiras vezes que ele aparece de forma tão explícita e objetiva que nos leva a crer que esta obra represente, proposital ou acidentalmente, um ponto de interseção entre a disciplina de Regionalismo Internacional e o movimento vanguardista decolonial (que também questiona o eurocentrismo a partir da Geopolítica do Conhecimento e Colonização do Saber).

REFERÊNCIAS:

ACHARYA, A. Regionalism Beyond eu-Centrism. In: BÖRZEL, T. A.; RISSE, T. **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. [S. l.]: Oxford University, 2016.

BRICEÑO RUIZ, José. **Las teorías de la integración regional**: más allá del eurocentrismo. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia: Centro de Pensamiento Global, 2018. Colección de bolsillo Acontecer Mundial - Tomo 8. ISSN 2500-7696; 8.

BRICEÑO RUIZ, José; RIVAROLA PUNTIGLIANO, A; CASAS GRAGEA, A. **Integración Latinoamericana y Caribeña. Política y Economía**. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2012.

MURRAY, Philomena. Comparative regional integration in the EU and East Asia: Moving beyond integration snobbery. **International Politics**, v. 47, n. 3-4, p. 308-323, 2010.

PAIKIN, Damián; PERROTTA, Daniela; PORCELLI, Emanuel. Pensamiento latinoamericano para la integración. **Crítica y Emancipación**, v. 8, n. 15, p. 49-80, 2016.

ROSAMOND, Ben. European integration and the social science of EU studies: the disciplinary politics of a subfield. **International Affairs**, v. 83, n. 2, p. 231-252, 2007.

SÖDERBAUM, Fredrik. What's Wrong with Regional Integration? The Problem of Eurocentrism. **The Problem of Eurocentrism**, 2013.

**OS PERCURSOS DA DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA: UMA
PERCEPÇÃO ATRAVÉS DE “AMÉRICA LATINA EM SEU LABIRINTO:
DEMOCRACIA E AUTORITARISMO NO SÉCULO XXI” DE PEREIRA DA SILVA**

*THE LATIN-AMERICAN ROUTES OF DEMOCRACY: AN INSIGHT THROUGH
“AMÉRICA LATINA EM SEU LABIRINTO: DEMOCRACIA E AUTORITARISMO NO
SÉCULO XXI” BY PEREIRA DA SILVA*

*LA TRAYECTORIA DE LA DEMOCRACIA EN LATINOAMÉRICA: UNA
PERCEPCIÓN A TRAVÉS DE “AMÉRICA LATINA EM SEU LABIRINTO: DEMOCRACIA
E AUTORITARISMO NO SÉCULO XXI” DE PEREIRA DA SILVA*

Mariana Pimenta Bueno¹
Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Resumo: Em “América Latina em seu labirinto: Democracia e autoritarismo no século XXI”, Fabricio Pereira da Silva expõe ao longo de artigos as particularidades e desafios dos cientistas sociais nas avaliações sobre a democracia na América Latina. Inicia com a “onda rosa” — fenômeno em que partidos de esquerda foram eleitos — passando por suas particularidades e avaliações, até o recente momento dos neogolpes. Esta resenha tem como propósito apresentar os elementos principais das pesquisas feitas por Pereira da Silva, com as particularidades identificadas pelo autor e a importância do senso crítico para romper com determinada hegemonia no campo estudado.

Palavras-chaves: América Latina, Democracia, Autoritarismo, Estabilidade Política, Novos Golpes

Abstract: In “América Latina em seu labirinto: Democracia e autoritarismo no século XXI”, Fabricio Pereira da Silva expounds along the articles the particularities and challenges of Social Studies in the analysis of Democracy in Latin America. It begins with a “onda rosa” - a phenomenon in which the lefts parties were elected -, passing through its peculiarities and evaluations, until the most recent moment of the “neogolpes” - a new types of *coup d'Etat*. This review presents the main elements of the research carried out by Pereira da Silva, with the characteristics identified by the author and the importance of the critical sense to break with certain hegemony in the field studied.

¹ Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e pesquisadora Centro de Análise de Instituições, Políticas e Reflexões da América e da África (CAIPORA). Bolsista da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro - FAPERJ. E-mail: maripimentabueno@gmail.com.

Keywords: Latin America, Democracy, Authoritarianism, Political Stability, New Types of *Coup d'Etat*

Resumen: En "América Latina em seu labirinto: democracia e autoritarismo no século XXI", Fabricio Pereira da Silva expone a largo de los artículos las particularidades y desafíos de los estudios sociales en el análisis de la democracia en latinoamérica. Empieza con la "*marela rosa*" — un fenómeno en el que los partidos de la izquierda fueron electos —, pasando por sus peculiaridades y evaluaciones, hasta el momento más reciente de los "*neogolpes*". Esta reseña presenta los principales elementos de la investigación realizada por Pereira da Silva, con las características identificadas por el autor y la importancia del sentido crítico para romper con determinada hegemonía en el campo estudiado.

Palabras claves: Latinoamérica, Democracia, Autoritarismo, Estabilidad Política, Nuevos golpes

Recebido em: 30/08/2019

Aprovado em: 29/02/2020

Publicado em: 11/04/2020

O debate acerca do conceito de democracia, sua qualidade e aplicações permanece latente nas ciências sociais, sendo que nos últimos tempos questiona-se em como analisá-la na América Latina — uma região que apresenta oscilações. É nessa *conversa* que encontra-se a obra "América Latina em seu labirinto: Democracia e autoritarismo no século XXI" de Fabricio Pereira da Silva. O autor apresenta — ao longo de sete artigos — as particularidades e desafios que os cientistas políticos enfrentam ao analisarem e descreverem os processos políticos e sociais dessa parte da periferia global, considerando sua história e formação social. Seus artigos abordam desde a chamada "onda rosa" — ou "maré rosa" — até "a erosão da democracia" (PEREIRA DA SILVA, 2019, p. 11) ocasionada por vezes pelo "neogolpismo", sendo possível sentir certo dissabor durante esta leitura, partindo da esperança, mas encontrando incertezas da recente ascensão de forças da direita — e extrema-direita.

A ciência política, como exposto por Luís Felipe Miguel (2019), encara dois desafios: "evitar a mera aplicação das teorias consolidadas que importamos dos centros globais de produção acadêmica" e "entender o que há de comum em tais movimentos" (p. 7). Isso permitiria uma melhor leitura do que os países latino-americanos enfrentam em suas democracias. Portanto, a proposta deste texto é apresentar esta obra publicada no ano de 2019, ressaltando seus objetivos e percepções. Em uma época que a América Latina se depara com

movimentos difusos e incertos, a importância de obras com esse tema é promissora e embasa futuras análises no campo das ciências sociais.

A obra de Pereira da Silva (2019) se inicia com o artigo “Quinze anos da onda rosa latino-americana: balanço e perspectivas”², publicado em 2014, analisando a ascensão e as estruturas dos governos eleitos durante a chamada “maré rosa” ou “onda rosa”. Este termo cunhado por Panizza (2006) define a eleição — e por vezes reeleição — de governos de esquerda em países da América Latina, com início na eleição de Hugo Chávez em 1998. Os conceitos apresentados neste artigo serão retomados nos demais, fato que demonstra o avanço da pesquisa de Pereira da Silva e de sua proposta de pensar desde a América Latina sobre suas democracias. Em um território marcado por uma história intrinsecamente ligada a “regimes oligárquicos ou patrimonialistas, por ditaduras ou (no máximo) por governos conservadores formados democraticamente” (PEREIRA DA SILVA, 2019, p. 17), a ascensão da esquerda foi um marco, se contrapondo ao período neoliberal dos anos 1990. E foi classificada como “rosa” por ser representada por partidos de centro-esquerda, com uma pauta ideológica mais “branda” — e portanto, menos revolucionária.

Contudo, a literatura tradicionalmente trata a esquerda como duas distintas, por vezes entendidas de forma dicotômica e normativa, sendo uma positiva e a outra negativa³. Pereira da Silva (2019) propõe duas categorias diferentes para analisá-la: a primeira contendo as que seriam de governos refundadores⁴ — em que há uma radicalização em suas propostas políticas e promoção de intervenções macroeconômicas⁵; e a dos renovadores⁶ — que possuíam maior moderação em suas ações e propostas, utilizando mecanismos de regulação e reconhecimento da política anterior. Contudo, o autor enquadra ambas no conjunto de *governos progressistas*, ao contrário dos governos neoliberais anteriores. Dessas políticas destacam-se o entendimento da necessidade de o Estado atuar junto ao mercado e a ampliar

² Torna-se interessante pontuar que no primeiro artigo, embora já houvesse ocorrido o golpe em Honduras e no Paraguai, Pereira da Silva alertava uma tendência a um autoritarismo que rondava a América Latina, fato que se concretizou notavelmente nas últimas eleições no Brasil.

³ Pereira da Silva (2019) traz a luz essa visão tradicional de duas esquerdas: a boa seria “uma socialdemocrata ou democrata” e a má a “populista” ou “autoritária” (p. 21). Tal tipologia é encontrada em obras como no artigo “*Latin America’s left turn*” de Jorge Castañeda, entre outros.

⁴ Fazem parte desse grupo os governos de esquerda de Venezuela, Bolívia e Equador.

⁵ Um exemplo seria uma maior intervenção no mercado como no controle de preços.

⁶ Grupo formado por Chile, Uruguai e Brasil, tendo como exceção a Argentina, que se enquadraria em um hibridismo.

políticas sociais, porém sem superar o capitalismo existente, utilizando uma agenda de políticas públicas “focalizadas, temporárias e de governo” (PEREIRA DA SILVA, 2019, p. 25).

O segundo artigo — “Dois padrões de participação em governos de esquerda na América Latina: comparando Brasil e Venezuela” — contém uma análise sobre as instituições participativas presentes nesses países, delimitando a análise para as que foram criadas nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003 e de Hugo Chávez, em 1999. Em uma comparação incomum, estruturada em três unidades de análise (público-alvo, efetividade e elementos de representação), o autor busca fomentar um debate sobre as novas possibilidades e espaços na participação democrática. Apresenta o caso das instituições de participação venezuelanas, sem um histórico a nível nacional — embora houvesse a nível local — até a Constituição de 1999; e as brasileiras com “uma longa tradição das instituições participativas tanto em nível local quanto no nível nacional” (PEREIRA DA SILVA, 2019, p. 53), e com a Constituição de 1988, garantindo mecanismos de participação.

Posteriormente em “A ‘qualidade da democracia’ como um problema: que qualidades as nossas democracias deveriam possuir?”, o autor expõe o debate acerca da qualidade da democracia e os instrumentos utilizados para medi-la. Afirma que “a democracia se tornou um significante com sentido positivo” (PEREIRA DA SILVA, 2019, p. 65), com reflexões de três períodos distintos: de 1970 a meados de 1980, com a transição democrática; no final de 1980 ao dos anos 1990, com a consolidação da democracia; e a partir dos anos de 2000, a medição da qualidade dessas democracias. No entanto, medi-las através de “um único modelo de democracia” (PEREIRA DA SILVA, 2019, p. 66) — democracia no seu significado liberal — traria problemas de análise, especialmente sobre os regimes na periferia global. Concordando a exposição do autor, a democracia é composta não só das instituições de representação, como também por “um conjunto de crenças e valores e de um modo de vida carregados de potencial igualitário” (PEREIRA DA SILVA, 2019, p. 66). Dessa maneira, pode-se notar uma arena de disputa pela hegemonia de seu significante, pois quando se conceitua a democracia apenas em valores liberais, governos de esquerda se tornam possivelmente mal avaliados⁷.

⁷ Um exemplo é a compreensão “como ataque às liberdades individuais as eventuais tentativas de pluralizar uma mídia empresarial oligopolizada” (PEREIRA DA SILVA, 2019, p. 68).

Diante dos recentes momentos vividos pelos países latino-americanos, demonstra-se a necessidade de pontuar o que determinaria um golpe, visto que novos tipos ocorreram nos últimos tempos, como o *neogolpe* —abordado posteriormente. Pereira da Silva (2019) expõe que a criticidade do exame sobre a qualidade democrática não significa sua ruptura, nem seu abandono no debate, pois há "uma potencial complexidade analítica na reflexão sobre a democracia contida nos debates de qualidade da democracia, porque ela permite considerar haver diversas formas entre as democracias realmente existentes" (PEREIRA DA SILVA, 2019, p. 69). Logo, uma ação importante seria usar de forma parcimoniosa os indicadores que avaliam a democracia ligada à liberdade de mercado — como os dados produzidos pela *Freedom House*, o que leva ao autor propor o uso de dados do *Latinobarômetro* ou de organismos plurais.

No entanto, a presença das esquerdas no poder começou a esvaír-se nos últimos anos em toda a região, consumando o “fim da onda rosa” — tal como explicita o título do quarto capítulo “O fim da onda rosa e o neogolpismo na América Latina”. Ao aproveitarem “os anos de democracia formal, aceitaram participar dela” (PEREIRA DA SILVA, 2019, p. 85), estes governos (ou políticas) — apesar de suas diferenças — propuseram tentativas de ter no Estado um instrumento de intervenção e transformação da sociedade, através da participação popular e de relações no sistema internacional voltadas para o Sul Global, por exemplo. Não obstante, sua maior marca foi a luta contra a fome e a miséria, o que poderia “explicar [...] a longa reprodução do ciclo” (PEREIRA DA SILVA, 2019, p. 92)⁸.

Pereira da Silva (2019) pontua que ciclos se esgotam e alternativas aparecem. No caso latino-americano, a onda de direita (re)surgiu nos últimos tempos, com doses do liberalismo e conservadorismo — alinhados à religião —, com um discurso contra a presença do Estado na economia, e com uma proposta supostamente sem ideologia e a favor do empreendedorismo⁹.

Mas nem sempre essa direita segue os passos democráticos, levando o autor a discutir o *neogolpismo*¹⁰. Este golpe se difere daqueles realizados anteriormente, pois não possui

⁸ Torna-se interessante pontuar que neste capítulo o autor propõe — mas não desenvolve — uma nova forma de conceituar cada governo de esquerda existente “como social-liberal e, num outro extremo, como neodesenvolvimentista” (PEREIRA DA SILVA, 2019, p. 91).

⁹ O autor pondera que apesar dessa onda, “essas esquerdas ainda podem obter algumas vitórias [...] como ocorreu no México com Manuel López Obrador em 2018” (PEREIRA DA SILVA, 2019, p. 93).

¹⁰ Conceito abordado por autores como Tokatlian (2009) e Perissinotto (2016). Aqui pode-se enquadrar o impeachment da presidenta brasileira Dilma Rousseff, cujos desdobramentos e particularidade do caso de

diretamente a participação de militares e ocorre “através de interpretações distorcidas das instituições, particularmente dos mecanismos do impeachment, quando este é constitucionalmente previsto” (PEREIRA DA SILVA, 2019, p. 93). Aqueles que participam são de setores conservadores na política e do judiciário, além da burguesia, religiosos conservadores e “oligopólios de comunicação” (PEREIRA DA SILVA, 2019, p. 96). Assim, Pereira da Silva expõe a necessidade de os cientistas políticos retomarem o debate sobre autocracia e sobre como são realizados os novos golpes do século XXI, como os “golpes institucionais”, “golpes parlamentares” e “neogolpismo” (PEREIRA DA SILVA, 2019).

No quinto artigo “Colonialidade do saber, dependência epistêmica e os limites do conceito de democracia na América Latina”¹¹ discute-se acerca dos estudos realizados nas ciências sociais, que partem de pressupostos hegemônicos e apresentam uma dependência sistêmica¹². A colonização das Américas deixou um legado nas estruturas de poder interna e externamente, como na produção científica da periferia global. Embora as independências tenham sido conquistadas, as relações de *colonialidade*¹³ não foram rompidas, pois a dominação da hegemonia eurocêntrica permaneceu até no campo do conhecimento. E disso deriva a luta dos cientistas sociais da América Latina por romper com a dependência acadêmica.

Por fim, os últimos dois artigos — “A tradição do pensamento político na nova hegemonia das direitas: algumas questões preliminares” e “A Ciência Política diante do neogolpismo: entre o incômodo silêncio e a envergonhada adesão”, este escrito com Gabriel Eduardo Vitullo — se dedicam ao momento mais recente, vivido pelos latino-americanos, e a como o campo das ciências sociais responde aos acontecimentos. A direita sempre esteve presente na estrutura social do Brasil e da América Latina, se projetando com um novo

Rousseff estão em voga até os dias de hoje, uma vez que a direita usou como plataforma um discurso anti-corrupção, produzindo os resultados eleitorais do ano de 2018. Para Pereira da Silva, o trabalho de Perissinotto (2016) destaca-se sobre o tema.

¹¹ Escrito com Paula Baltar e Beatriz Lourenço.

¹² Como tratado pelos autores, há uma “violência epistêmica” com uma forma de conhecimento sendo considerada como verdadeira, deslegitimando as demais formas. Destacam-se obras daqueles autores e autoras consideradas decoloniais, como Aníbal Quijano.

¹³ Conforme explanado por Quijano (2007) “Colonialidad es un concepto diferente, aunque vinculado con el concepto de colonialismo. Este último se refiere estrictamente a una estructura de dominación y explotación, donde el control de la autoridad política, de los recursos de producción y del trabajo de una población determinada lo detenta otra de diferente identidad, y cuyas sedes centrales están, además, en otra jurisdicción territorial. [...] El colonialismo es, obviamente, más antiguo, en tanto que la colonialidad ha probado ser, en los últimos 500 años, más profunda y duradera que el colonialismo”(p. 93).

discurso hegemônico na arena de debate político, como abordado anteriormente. Dentre os atores desse cenário, dois tiveram consolidação no caso brasileiro: o Movimento Brasil Livre (MBL) e o atual presidente Jair Bolsonaro, tendo como canto gritos patrióticos e de anticorrupção ecoados nos protestos de 2013 — e posteriormente ouvidos de maneira mais forte no pedido e processo do impeachment de Dilma Rousseff.

Como os estudos abordam as novas formas de golpe? E como a ciência política se comporta diante desses novos fatos? Pereira da Silva e Vitullo (2019) analisam de forma quantitativa e qualitativa a hipótese de que a “ciência política latino-americana pouco produziu sobre esses neogolpes” (p. 127), mantendo um significante rígido para “golpe”, sem as transformações que sofreu. Para testá-la, percorrem as principais revistas¹⁴ latino-americanas — de 2009 a 2018 — com artigos que trabalharam os *neogolpes* ocorridos em Honduras, Paraguai e Brasil. Em sua análise, os autores encontram, mais uma vez, uma forte predominância da hegemonia institucionalista — e neoinstitucionalista — na Ciência Política, o que afeta os estudos sobre os movimentos recentes. Compreende-se que, não obstante tenham estudos sobre o tema, a proporção de artigos que os aborda é de cerca de 1,2%.

Assumindo também a posição dos autores, o que chama atenção é a dificuldade do campo de compreender que o significado de golpe se transformou ao longo do tempo, não se restringindo mais à necessidade de um movimento com força militar, ao mesmo tempo em que utilizam as instituições e ritos formais para construir uma nova hegemonia na política. Por isso, a análise neoinstitucionalista cria uma baixa percepção do que realmente aconteceu, pois essas novas formas de golpe não transparecem para a comunidade internacional o que efetivamente foram¹⁵.

Relembrando Sartori (1907), a “ciência política herdou uma vasta gama de conceitos que já haviam sido previamente definidos e redefinidos [...] por gerações de filósofos e

¹⁴ Entre os diversos periódicos analisados, algumas brasileiras escolhidas foram Dados — Revista de Ciências Sociais (IESP-UERJ); Opinião Pública (CESOP/UNICAMP); e uma contra-hegemônica, a Revista de Ciências Sociais (UFC). Das estrangeiras, América Latina Hoy (Instituto de Iberoamérica/Universidad de Salamanca, Espanha) e Revista de Ciencia Política (Instituto de Ciencia Política/Pontificia Universidad Católica del Chile). As escolhas seguiram as avaliações Qualis.

¹⁵ Pode-se observar tal fato nos estudos sobre golpismos, que apresentam dificuldade no reconhecimento da história recente de Brasil, Honduras e Paraguai.

teóricos políticos” (p, 1033-1034)¹⁶. Assim, é preciso ser um *pensador consciente* (SARTORI, 1970), tendo o entendimento que o conceito de democracia¹⁷ foi construído com bases liberais e hegemônicas, especialmente advindas da Europa e dos Estados Unidos. Sendo assim, Pereira da Silva age ao longo de sua obra com tal consciência, buscando se localizar na contra-hegemonia acerca do debate da democracia. Ademais, observa-se um senso crítico do autor, que questiona e compreende a si mesmo em uma estrutura fechada — e hegemônica, indo além dos índices e estudos sobre democracia que se apoiam em leituras tradicionais nas Ciências Sociais. Em um momento de resistência aos governos que constantemente atacam os estudos deste campo, esta obra instiga e abre caminhos para aqueles interessados nesse tema, localizando seu pensamento desde a América Latina. É um bom início para compreender que não há linearidade nas democracias latino-americanas e que medir sua qualidade por meio de moldes hegemônicos, desconsiderando suas particularidades, gera percepções falhas sobre a região.

Referências bibliográficas

MIGUEL, Luís Felipe. “Prefácio” in **América Latina em seu labirinto: Democracia e autoritarismo no século XXI**. Rio de Janeiro: Ponteio, 2019.

PANIZZA, Francisco. **La Marea Rosa**. Análise de Conjuntura OPSA, n. 8, 2006.

PEREIRA DA SILVA, F. **América Latina em seu labirinto: Democracia e autoritarismo no século XXI**. Rio de Janeiro: Ponteio, 2019.

QUIJANO, Aníbal. "Colonialidad del poder y clasificación social". In Castro-Gómez, Santiago, and Ramón Grosfoguel, (eds.) **El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. Siglo del Hombre editores, 2007.

SARTORI, Giovanni. 1970. **Concept Misformation in Comparative Politics**. The American Political Science Review. Vol.64, nº 4:1033-1053. 1970.

¹⁶ Do original “political science inherited a vast array of concepts which had been previously defined and redefined [...] by generations of philosophers and political theorists” (SARTORI, 1970, p, 1033).

¹⁷ Há um interessante debate presente no campo da Ciência Política sobre o que Giovanni Sartori chama de *conceptual stretching*.