

Directora del número : Flavianny Aparecida PICCOLI FONTOURA

Publicado en línea el 23 de mayo de 2019

<http://unilim.fr/trash/1502>

TraHs Números especiales N°4 | 2019
Políticas públicas: desafíos nos contextos atuais



Trayectorias Humanas
Trascontinentales



Note

Dominique Gay-Sylvestre

Directrice

Évoquer les défis dans le cadre des politiques publiques relève aussi d'un défi. C'est l'objectif que se sont fixés les chercheurs qui présentent leurs travaux dans ce Hors-Série de la revue *Trayectorias Humanas Trascontinentales* (TraHs). La diversité des thèmes abordés montre l'ampleur de la tâche et la nécessaire prise de conscience d'une évolution indispensable, dans la mise en place de politiques publiques respectueuses des droits de l'Homme.



Prólogo

Desafios atuais em políticas públicas: gestão neoliberal da vida e os enfrentamentos possíveis

Neuza Maria de Fátima Guareschi

Bolsista Produtividade em Pesquisa CNPq. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Estudos Culturais e Modos de Subjetivação. Coordenadora do Núcleo de Estudos em Políticas e Tecnologias Contemporâneas de Subjetivação – Núcleo E-politcs, Professora Adjunta do Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e Institucional do Instituto de Psicologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5892-188X>

Giovana Barbieri Galeano

Doutoranda em Psicologia Social e Institucional no Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e Institucional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Integrante do Núcleo de Estudos em Políticas e Tecnologias Contemporâneas de Subjetivação – Núcleo E-politcs. Mestre em Psicologia pela Universidade Católica Dom Bosco - UCDB. Bacharel em Psicologia pela Universidade Católica Dom Bosco - UCDB. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5293-6439>

Gostaríamos de iniciar este prólogo agradecendo o convite que nos fora feito para escrevê-lo. Trata-se da edição do quarto número especial da Revista Trayectorias Humanas Trascontinentales da Rede Internacional da América Latina, África, Europa e Caribe (ALEC) “Territórios, Populações Vulneráveis e Políticas Públicas” da Universidade de Limoges (França), cuja temática são "Políticas Públicas: desafios nos contextos atuais".

A pertinência da temática constituída para o referido número especial dá visibilidade não apenas a indissociação epistemológica, ética e política da Revista, mas, sobretudo, pela potente possibilidade de reunirmos discussões, análises e reflexões sobre as urgências que têm incidido nas Políticas Públicas, tanto no que as constitui como campo profissional de atuação, como enquanto campo problemático de pesquisa.

A presente escrita objetiva problematizar os desafios atuais que têm tensionado o campo das políticas públicas, ao mesmo tempo que apontamos como, nesse mesmo contexto, é possível criar práticas potentes com relação aos denominados desafios. Para iniciar, portanto, o que estamos chamando de desafios e como a atualidade dos mesmos nos coloca diante das políticas públicas?

Muito embora estejamos nomeando-os de *atuais*, tais desafios têm-nos – a nós profissionais e pesquisadores desse campo – desacomodado desde, de fato, os períodos que serviram de cenário para a constituição de tais políticas (Almeida, 2015). Tratam-se dos jogos de forças que se estabelecem entre os domínios econômicos, jurídicos e dos saberes que produzem e administram não apenas o campo enquanto tal, mas seus elementos, quais sejam, em especial, os sujeitos que são produzidos como usuários dessas políticas.

No ano de 2016 foi aprovada a Proposta de Emenda à Constituição nº 241 cujo conteúdo visa instituir um novo regime fiscal, incidindo sobre o estabelecimento de um teto de gastos para os próximos 20 anos, a contar do ano de 2018. Tal estabelecimento visa à limitação do crescimento das despesas do governo com a finalidade de restabelecer um equilíbrio das contas públicas.

Essa configuração das justificativas e estratégias de corte de gastos públicos extrapola, no entanto, o âmbito financeiro contido na dimensão econômica. Dentre os setores mais afetados pelas medidas indicadas anteriormente estão a saúde, educação e assistência social. Tais setores, ademais, têm sido alvos de persistentes ações de desinvestimento que recaem, como podemos constatar, na operacionalização dos serviços prestados e nos sujeitos que deles fazem uso (Granemann, 2016; Piana, 2009).

Nessa esteira de pensamento, dois principais problemas se apresentam com maior força: o asseverar de processos de destruição dos serviços públicos; e, ainda, as práticas que incidem junto aqueles sujeitos que compõem o campo das políticas públicas. Cada um dos dois problemas indicados anteriormente implica desafios. Dentre esses, elencamos dois para que possamos discuti-los e analisa-los, quais sejam: a. De que modo o corte de gastos produz efeitos no cotidiano junto às políticas públicas?; b. Como produzir práticas que façam enfrentamentos a tais processos?

Cabe ressaltar que, por problema, não entendemos apenas a constituição de situações que produzem transtornos, mas, certamente, de um conjunto de questões que nos exige esforço para que seja pensado. Do mesmo modo, os desafios que indicamos não pressupõem a criação de uma resposta universal e final, mas da produção de tensionamentos que nos façam pensar estratégias de lutas localizadas e, também, não violentas com relação à vida.

Sobre o primeiro desafio: *De que modo o corte de gastos produz efeitos no cotidiano junto às políticas públicas?* Certamente é possível dizer que um dos efeitos mais contundentes é o processo não somente de desinvestimento na política, mas, justamente, o que nessa política diz respeito à vida (Foucault, 2008a, 2008b; Agamben, 2009, 2014). Ao retirar os investimentos, o que se coloca em questão são os meios e fins da política: enquanto os meios são afetados pela precarização das condições de possibilidade dos serviços prestados, os fins, isto é, a garantia e acesso aos direitos, são insistentemente impossibilitados e dificultados.

As políticas públicas enquanto campo que possibilita o acesso à direitos implica, também, a colocação da vida em todo um mecanismo de gestão. Por gestão entendemos a criação de técnicas e estratégias que tem como princípio a administração dos elementos que fazem parte e constituem a vida da população/sujeitos. Isto é, se, por um lado, por exemplo, as políticas de saúde criam formas singulares de incidir nos sujeitos, a partir de tecnologias médicas, psicológicas, sociais; as mesmas estratégias são direcionadas aos espaços coletivos e à população como um todo (Foucault, 2008a). O mesmo vale para as políticas de educação, assistência e segurança que dizem respeito aos sujeitos e ao coletivo.

O problema, no entanto, é que, com os desinvestimentos nas políticas públicas, os processos de gestão dos sujeitos/coletivos, espaços públicos urbanos e rurais são, ao invés de atribuídos enquanto tarefas dos setores que compõem o Estado, privatizados e individualizados, isto é, progressivamente tomados e operados a partir de uma lógica neoliberal (Foucault, 2008b, Ibarra, 2011).

Modificam-se, assim, todo um conjunto de domínios que organizam o campo das políticas públicas, quais sejam o domínio econômico em que o Estado reduz os investimentos e isso produz como efeito a colocação da vida e seus elementos sob a

insígnia do âmbito privado; no domínio jurídico a figura do cidadão passa a ser visibilizada enquanto um sujeito que deve ser seu próprio provedor; no âmbito dos saberes (científicos e não científicos) uma instrumentalidade dos conhecimentos produzidos a fim de solucionar lucrativamente, ou vantajosamente, problemáticas inseridas em um contexto mais amplo.

Opera-se, assim, um deslocamento da ideia de bem-estar social cujo agente provedor seria o Estado, para uma racionalidade de propriedade/provisão individual de serviços de saúde, educação e segurança. Por sua vez, esse Estado, nos moldes como tem se constituído o neoliberalismo brasileiro, não será mínimo em sua função repressiva, basta constatar os intervenções públicas das forças policiais e militares, gestão dos espaços de uso coletivos como praças e vias públicas, que têm sofrido processos de expropriação do livre uso por parte dos cidadãos, demandando, cada vez mais, solicitações de autorização para suas ocupações. Isto é, burocratização das possibilidades de vida (Agamben, 2007, 2014).

Por fim, é preciso indicar o efeito devastador produzido pelo gradual e constante esvaziamento/destruição da política presente nos espaços públicos. Se tomarmos o público enquanto instância de uso (aqui entendido enquanto a possibilidade de circular, habitar e viver ao mesmo tempo em que esse público é constituído e não apenas enquanto aquilo que não pertence a ninguém) e o político enquanto o espaço que somente é possível de existir a partir da relação entre os sujeitos (Arendt, 2018; Foucault, 2016), o desinvestimento financeiro e, por sua vez, a privatização da relação com o espaço e entre sujeitos cria, assim, uma impossibilidade não apenas do uso, mas do estabelecimento de uma vida coletiva.

O uso, nesses termos, não corresponde a uma ação utilitarista dos espaços, mas da possibilidade de constituir e produzir o espaço público o que implica a participação ativa nas decisões sobre sua gestão, direcionamento de dinheiro público e demais exercícios de cidadania referentes ao controle social. A vida coletiva aqui em aposta não é aquela que pressupõe a homogeneidade de relações ou, ainda, a coexistência sem conflitos. Ao contrário: toda vida coletiva tensiona forças no estabelecimento das relações entre sujeitos (Foucault, 2016).

No que concerne ao segundo desafio: *Como produzir práticas que façam enfrentamentos a tais processos?* É preciso situar que a psicologia, especialmente aquela constituída por ações atreladas às políticas e ao social, produz um conjunto de ações estratégicas, tecnologias, instituições e saberes com vistas a responder a demandas.

As políticas públicas não são, como vimos, um conceito abstrato ou domínio teórico. Mas, sim, operam uma série de estratégias no coletivo e em todas as dimensões do que chamamos de espaço público, bem como em nossa constituição enquanto sujeitos. Além disso, as políticas públicas não são um campo imutável, contudo, para que as possibilidades de mudanças sejam possíveis é necessário que, além dos esforços/trabalho dos profissionais junto aos usuários todo um conjunto de investimento financeiro seja realizado.

Como argumentamos durante o desenvolver desta escrita, tais cortes de investimento não têm operado unicamente um desmonte das políticas públicas, mas a sua destruição e, por conseguinte, a criação de condições de impossibilidades de sua montagem (Agamben, 2015). O processo contínuo de destruição das políticas públicas tem se constituído como o desafio atual que nos demanda exercícios de resistência. Por resistências podemos compreender as manifestações públicas de categorias profissionais, entidades estudantis, coletivos e movimentos sociais que

tem se organizado em termos de resposta às ações violentas de retirada/corte de investimentos.

Argumentamos, nesta escrita inspirada por Walter Benjamin (1987), que não percamos de vista em nossas práticas de resistência e lutas, a memória que as ruínas, deixadas pelas ações de destruição, comunicam. A ruína é o estado posterior à morte. Ela é “lábil e exigente, muda e amistosa, intensa e distante” (Agamben, 2010: 53). Nela o que se pode ver é o incorpóreo de algo que, um dia, foi e já não é. Se nos esforçarmos é possível ouvir o seu ranger, ver os sinais que nos envia. A ruína é o que de mais histórico é possível existir.

Os discursos acerca do progresso econômico e de desenvolvimento colocados em prática pelas formas de gestão neoliberal da vida no contexto brasileiro, têm se operado tal qual Benjamin (1987) refletiu sobre o caráter destrutivo: “o caráter destrutivo só conhece um lema: criar espaço; só uma atividade: despejar. Sua necessidade de ar fresco e espaço livre é mais forte que todo o ódio” e “está sempre trabalhando de ânimo novo” (p. 236).

Se as ruínas são os elementos históricos por excelência. Se, ainda, as políticas públicas têm sido transformadas em ruínas por essa força violenta cujo espírito destrutivo tem objetivado fazer-nos esquecer os escombros deixados pelo caminho por onde passa. Nossa tarefa, nestes textos e nas lutas cotidianas – sejam elas travadas nas universidades, nos estabelecimentos de trabalho, nas ruas, dentre outras – é fazer com que o esquecimento não se efetive.

É aceitável que não seja possível recordarmos de tudo o que já nos aconteceu. No entanto, o que esta escrita demanda é um exercício da insubstituibilidade. A história e, mais sensivelmente, a vida, não é substituível. Preencher a vacância implica em negar a existência e separar, na memória, aquilo que ela pode e pode não. É preciso coragem para viver a tristeza sem sufocar a vida. Os enfrentamentos possíveis diante dos desafios atuais junto às políticas públicas se constituem pelo exercício da insubstituibilidade, pois é urgente compreender, de fato, que vidas não devem ser objeto de descarte/esvaziamento das possibilidades de existência.

Referências

- Almeida, L. F. R. (2015). Lutas sociais, direitos e políticas públicas. *Revista de Políticas Públicas*, 9(1): 279 – 302. Recuperado de <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3779/1864>
- Agamben, G. (2007). *Profanações*. S. J. Assman (Trad. e Apres.). (1. Ed.). São Paulo: Boitempo. (Marxismo e literatura).
- Agamben, G. (2009). O que é o dispositivo?. In: _____. *O que é o contemporâneo? E outros ensaios*. V. N. Honesko (Trad.). (1. ed.). Chapecó, SC: Argos.
- Agamben, G. (2010). Da utilidade e dos inconvenientes do viver entre espectros. In G. Agamben, *Nudez*. Lisboa: Relógio D'Água.
- Agamben, G. (2014). *Homo Sacer I: o poder soberano e a vida nua*. H. Burigo (Trad.). (2. ed.). Belo Horizonte: Editora UFMG. (Humanitas).
- Agamben, G. (2015). *Bartleby, ou da contingência*. T. Tadeu (Trad.). (1. ed.). Belo Horizonte: Autêntica Editora. (Filo/Agamben).
- Arendt, H. (2018). *Sobre a violência*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Benjamin, W. (1987). *Rua de mão única*. São Paulo: Editora brasiliense.

Foucault, M. (2008a). *Segurança, Território, População*: curso dado no Collège de France (1977-1978). E. Brandão (Trad.). (1. ed.). São Paulo: Martins Fontes. (Coleção tópicos).

Foucault, M. (2008b). *O nascimento da biopolítica*: curso dado no Collège de France (1978- 1979). E. Brandão (Trad.). (1. ed.). São Paulo: Martins Fontes. (Coleção tópicos).

Foucault, M. (2016). *Subjetividade e verdade*: curso dado no Collège de France (1980 – 1981). R. C. Abílio (Trad.). (1. ed.). São Paulo: Editora WMF Martins Fontes. (Coleção obras de Michel Foucault).

Granemann, S. (2016). O desmonte das políticas de seguridade social e os impactos sobre a classe trabalhadora: as estratégias e a resistência. *Serviço Social em Revista*, 19(1): 171 – 184. Recuperado de <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/28165/20357>

Ibarra, D. (2011). O neoliberalismo na América Latina. *Revista de Economia Política*, 31(2): 238 – 248. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n2/04.pdf>

Piana, M. C. (2009). As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento. In: M. C. Pianna. *A construção do perfil do assistente social no cenário educacional* (pp. 21 – 56). São Paulo: Editora UNESP/Cultura Acadêmica. Recuperado de <http://books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-02.pdf>



Políticas públicas de inclusión sociolaboral con Tecnologías de la Información y la Comunicación

Public policies of social-labour inclusion with information and communication technologies

Francisco José García Aguilera

Grupo de Investigación Métodos y Recursos para la Investigación e Innovación Educativa (HUM369). Técnico-Coordinador de EDUSI BIC VÉLEZ. Objetivo Temático 9. Promoción de la inclusión social y prevención de la pobreza. Área de Empresa y Empleo. Ayuntamiento de Vélez-Málaga.

Universidad de Málaga
Málaga (España)

fjgarciaa@uma.es

En el marco de la sociedad del conocimiento y las tecnologías de la información y la comunicación, la brecha digital es aún un factor condicionante para la inclusión social y el acceso al empleo. En el marco internacional, la Agenda 2030 y sus objetivos de desarrollo sostenible, aluden de forma estratégica a los elementos clave que nos ocupan en este estudio, Tecnologías de la Información y la Comunicación e inclusión sociolaboral, suponiendo un avance significativo hacia la inclusión como proceso necesario de las políticas públicas a implementar por los países miembros de este acuerdo. En aras de un desarrollo inclusivo de las competencias digitales, las políticas públicas deben favorecer y proponer a los diferentes grupos de personas desfavorecidas programas e iniciativas que favorezcan la inserción laboral efectiva en puestos laborales sostenibles y de calidad. En consecuencia, es necesario conocer la situación de las diferentes áreas urbanas para así diagnosticar los déficits en materia digital y desarrollar estrategias que faciliten la inclusión y la mejora del acceso al empleo. Utilizando una metodología de carácter cuantitativo no experimental, a través de la técnica de encuesta, el presente estudio describe dicha realidad en el ámbito local de Vélez-Málaga (España) y analiza los resultados obtenidos que se derivan de las medidas puestas en marcha para la mejora de la inclusión sociolaboral de sus ciudadanos. Además, se aportan conclusiones relevantes en el contexto municipal, ofreciendo información prospectiva y extrapolable a otras áreas urbanas de parecida naturaleza.

Palabras clave: ciudadanos, competencia digital, empleo, inclusión

Dans le cadre de la société de la connaissance et des technologies de l'information et de la communication, la fracture numérique reste un facteur déterminant pour l'inclusion sociale et l'accès à l'emploi. Dans le cadre international, le Programme 2030 et ses objectifs de développement durable font allusion de manière stratégique aux éléments clés qui nous occupent dans cette étude, les technologies de l'information et de la communication et l'inclusion socioprofessionnelle, en supposant que des progrès significatifs soient accomplis en vue de l'inclusion en tant que processus nécessaire à mettre en œuvre, dans le cadre de politiques publiques, par les pays membres de cet accord. Dans l'intérêt d'un développement inclusif des compétences numériques, les politiques publiques doivent favoriser et proposer aux

différents groupes de personnes défavorisées, des programmes et des initiatives permettant une insertion professionnelle efficace dans des emplois durables et de qualité. Par conséquent, il est nécessaire de connaître la situation des différentes zones urbaines pour pouvoir diagnostiquer les déficits en matière numérique et développer des stratégies facilitant l'inclusion et l'amélioration de l'accès à l'emploi. En utilisant une méthodologie de nature quantitative, non expérimentale, à travers la technique de l'enquête, cette étude décrit cette réalité dans la région de Vélez-Málaga (Espagne) et analyse les résultats obtenus à partir des mesures mises en place pour la l'amélioration de l'inclusion socioprofessionnelle de ses citoyens. En outre, des conclusions pertinentes fournies dans un contexte municipal, offrent des informations prospectives susceptibles d'être extrapolées à d'autres zones urbaines, de nature similaire.

Mots-clés : citoyens, compétence numérique, emploi, inclusion

No âmbito da sociedade do conhecimento e das tecnologias de informação e comunicação, a exclusão digital ainda é um fator determinante para a inclusão social e o acesso ao emprego. No marco internacional, a Agenda 2030 e seus objetivos de desenvolvimento sustentável, aludem estrategicamente aos elementos-chave que nos ocupam neste estudo, às Tecnologias de Informação e Comunicação e à inclusão sócio-trabalhista, assumindo um progresso significativo em direção à inclusão como processo necessária das políticas públicas a serem implementadas pelos países membros deste acordo. No interesse de um desenvolvimento inclusivo das competências digitais, as políticas públicas devem favorecer e propor aos diferentes grupos de pessoas desfavorecidas programas e iniciativas que favoreçam a efetiva inserção do trabalho em empregos sustentáveis e de qualidade. Consequentemente, é necessário conhecer a situação das diferentes áreas urbanas para diagnosticar os déficits em questões digitais e desenvolver estratégias que facilitem a inclusão e melhoria do acesso ao emprego. Utilizando uma metodologia de natureza quantitativa não experimental, através da técnica de pesquisa, este estudo descreve esta realidade na área de Vélez-Málaga (Espanha) e analisa os resultados obtidos que derivam das medidas postas em prática para o melhoria da inclusão sócio-trabalhista de seus cidadãos. Além disso, conclusões relevantes são fornecidas no contexto municipal, oferecendo informações prospectivas e extrapoladas para outras áreas urbanas de natureza semelhante.

Palavras chave: cidadãos, competência digital, emprego, inclusão

Within the framework of the knowledge society and information and communication technologies, the digital divide is still a determining factor for social inclusion and access to employment. In the international framework, the 2030 Agenda and its objectives of sustainable development, allude strategically to the key elements that occupy us in this study, Information and Communication Technologies and socio-labour inclusion, assuming a significant progress towards inclusion as a process necessary of the public policies to be implemented by the member countries of this agreement. In the interest of an inclusive development of digital competences, public policies should favour and propose to the different groups of disadvantaged people programs and initiatives that favour the effective labour insertion in sustainable and quality jobs. Consequently, it is necessary to know the situation of the different urban areas in order to diagnose the deficits in digital matters and develop strategies that facilitate the inclusion and improvement of access to employment. Using a methodology of a non-experimental quantitative nature, through the survey technique, this study describes this reality in the local area of Vélez-Málaga (Spain) and analyzes the results obtained that derive from the measures put in place for the

improvement of the socio-labour inclusion of its citizens. In addition, relevant conclusions are provided in the municipal context, offering prospective and extrapolated information to other urban areas of similar nature.

Key-words: citizens, digital competency, employment, inclusion

1. Introducción y marco contextual sobre Tecnologías de la Información y la Comunicación e inclusión sociolaboral

La salud, la educación y el empleo suponen los pilares fundamentales para sentar las bases de la calidad de vida de las personas y garantizar su avance y desarrollo personal y profesional. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (en adelante TIC) suponen un impulso a estos derechos fundamentales y apoyan el desarrollo hacia lo que pudiera ser una situación ideal para la inclusión de todas las personas.

Ante este panorama global, parece necesario que los gobiernos se comprometan a paliar las consecuencias, los riesgos y las amenazas de la digitalización en términos de desigualdad social; en lo referente no solo a la inversión en recursos económicos, sino también en alfabetización digital en su nivel más elemental y prioritario, y en competencia digital, como un nuevo reto que debería contemplarse en los actuales sistemas educativos, como una competencia básica para el ciudadano del siglo XXI. Se trata, por tanto, de una transformación profunda de la sociedad orientada al nuevo formato digital de todo aquello que la rodea y que tiende inevitablemente al cambio (Prensky, 2001 y Gutiérrez, 2003 en Lázaro et al. 2015).

En el marco internacional, y aludiendo a los elementos clave que nos ocupan en este estudio, TIC e inclusión sociolaboral, la Agenda 2030 y sus objetivos de desarrollo sostenible, suponen un avance significativo hacia la inclusión como proceso necesario de las políticas públicas a implementar por los países miembros de este acuerdo. Los objetivos y las metas planteados, son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2015) en su Informe “Políticas de banda ancha para América Latina y Caribe” señala que a medida que aumenta el grado de integración de Internet en los procesos de trabajo, las personas necesitan mayores competencias en TIC, tanto generales como especializadas para poder desempeñar sus tareas. Se hace referencia explícita en el citado informe, a los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos (PIAAC) que muestra que las competencias TIC adquieren cada vez mayor protagonismo en diferentes sectores de la economía y en diferentes puestos de responsabilidad: directivos, profesionales, técnicos y personal de apoyo administrativo. Así mismo, Maczak et al. (2016) evidencian un avance de las TIC en Latinoamérica y una creciente necesidad de formación en materia TIC para acompañar el proceso de inclusión sociolaboral de los ciudadanos.

En cuanto al ámbito comunitario, el “Marco Europeo de Competencias Digitales para la Ciudadanía”, también conocido como *DigComp*, se presenta como una herramienta diseñada para mejorar las competencias digitales de los ciudadanos. El *DigComp* se desarrolló por el Centro Común de Investigaciones (JRC) como resultado del proyecto científico encargado por las Direcciones Generales de Educación y Cultura junto con la de Empleo. La primera publicación de *DigComp* fue en 2013 y desde entonces, se ha convertido en una referencia para el desarrollo y planificación estratégica de iniciativas en materia de competencia digital, tanto a nivel europeo, como de los estados miembros.

En 2017, el JRC publicó *DigComp2.1*, actualizando la terminología, el modelo conceptual y los niveles de desarrollo competencial, así como los ejemplos de caso en su implementación a nivel europeo, nacional y regional. Según este modelo, existen cinco áreas de desarrollo competencial: 1. Información y datos, 2. Comunicación y trabajo en equipo (cooperación), 3. Creación de contenido digital, 4.

Seguridad y 5. Resolución de problemas técnicos. Cada una de las cinco áreas de competencia incluye cuatro categorías de aptitud y dos niveles: básico (niveles 1 y 2), intermedio (niveles 3 y 4), avanzado (niveles 5 y 6) y altamente especializado (niveles 7 y 8).

A este marco estratégico, se une la necesidad del desarrollo intensivo de estas competencias expresada por el “Europe’s digital progress report 2017” de la Comisión Europea, que evidencia que el 40% de las empresas tiene dificultades para contratar expertos TIC y para 2020 habrá medio millón de puestos de trabajo de especialistas TIC sin cubrir, cifra que empresas y expertos estiman que podría superar las 750.000 vacantes, según dicho estudio.

A nivel nacional español, la “Agenda Digital del Gobierno de España”, puesta en marcha en 2012, plantea como uno de sus objetivos estratégicos, promover la inclusión digital y la formación de nuevos profesionales TIC, priorizando un “Plan de inclusión digital y empleabilidad” mediante colaboración público-privada y que cuente con la participación de la sociedad civil. Además, plantea incorporar a la Sociedad de la Información a los sectores poblacionales y colectivos más desfavorecidos y con menor nivel de utilización de Internet.

Por otro lado, y ya centrados en el contexto local, “EDUSI BIC VÉLEZ”, Estrategia de Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado, es un proyecto cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, dentro del eje 12: Desarrollo Urbano, Integrado y Sostenible, Programa Operativo de Crecimiento Sostenible FEDER 2014-2020 y por el Ayuntamiento de Vélez-Málaga. Se articula como respuesta a los desafíos y problemas de su área urbana, los cuales han sido detectados a través del conocimiento y el análisis de diferentes planes locales e instrumentos de planificación y diagnóstico que se han realizado sobre la ciudad y su área de influencia.

Se basa, por tanto, en la conjugación de objetivos globales con intereses locales, poniendo el acento en varios de los objetivos temáticos (OT) formulados por Europa para el período 2014-2020. Dos de ellos, suponen parte fundamental de este trabajo: OT2 Mejorar el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de la comunicación y OT9 Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación. Como parte de estos objetivos, se vienen desarrollando desde 2017 hasta la actualidad, diferentes actuaciones para reducir la brecha digital y luchar contra la exclusión social a través del desarrollo de la competencia digital y su aplicación directa a la inserción sociolaboral de las personas en situación más desfavorecida.

Tal y como señala la UNESCO (2018) en aras de un desarrollo inclusivo y equitativo de las competencias digitales, los gobiernos y las políticas públicas deben favorecer y proponer a los diferentes grupos de personas desfavorecidas, programas e iniciativas de desarrollo, así como la posibilidad de una reorientación profesional para los adultos que corren el riesgo de una descalificación en sus empleos y la aparición de la denominada brecha digital. En el marco de la sociedad del conocimiento y las tecnologías de la información y la comunicación, la brecha digital es aún un factor condicionante para los procesos de inclusión social y el acceso al empleo, estableciéndose una vinculación directa entre inclusión digital e inclusión social (Cabello, 2014). Asimismo, Varela (2015) señala como motivos principales de la brecha digital en España: brecha digital de género, por motivos de edad, de carácter formativo, de tipo funcional (discapacidad física o psíquica) por cuestión económica, de índole geográfica, de tipo urbana-rural y formativo-laboral.

Una vez definido el marco contextual de desarrollo de las TIC y su relación con la inclusión sociolaboral a nivel internacional, nacional y local, es necesario delimitar los conceptos fundamentales de este trabajo de investigación, es decir, definir qué entendemos por los términos “inclusión sociolaboral” y “brecha digital”. Por un lado, partimos del desarrollo del concepto de inclusión adoptado por Ainscow y Miles (2009), sobre él se encuadran diferentes perspectivas: a) La inclusión referida a la discapacidad y a las necesidades educativas especiales; b) La inclusión entendida como respuesta a las exclusiones disciplinarias; c) La inclusión orientada a todos los grupos vulnerables a la exclusión; d) La inclusión como promoción de una escuela para todos y e) La inclusión como Educación Para Todos (EPT). Partiendo de esta clasificación, nos decantamos por el término que aborda la inclusión orientada a todos los grupos vulnerables a la exclusión, haciendo énfasis en aquellos con especiales dificultades para su inserción sociolaboral en el mercado de trabajo. En cuanto a la definición de la que partimos de brecha digital, y siguiendo las palabras de Alba (2015:277):

[...] habrá de definirse a partir del reconocimiento de la existencia de desigualdades estructurales y como inequidad antepuesta a los individuos en las esferas del acceso, uso y apropiación de las TIC, con consecuencias para su participación y desarrollo en la sociedad de la información y el conocimiento [...]

Por lo tanto, se trata de establecer las relaciones y dependencias entre la inclusión de las personas en riesgo de vulnerabilidad en el ámbito del empleo a través de la ruptura de la brecha digital, gracias al impulso de los planes y políticas públicas que disminuyan dicha brecha.

Cabero y Ruiz (2018:17) señalan que “nunca a lo largo de la historia, la humanidad ha tenido a su disposición tantas TIC como en la actualidad, tecnologías que se duplican a gran velocidad gracias a la digitalización [...]”. Las TIC se han convertido en herramientas esenciales para el desarrollo de las ciudades y de sus habitantes, como motor de evolución económica, social y por supuesto laboral. Internet, las redes sociales, los *smartphones*, las aplicaciones informáticas, la domótica o la inteligencia artificial, forman parte de nuestra vida cotidiana, generando una penetración desigual en el conjunto de la sociedad, ofreciendo de este modo una clara ventaja para aquellas personas que han integrado la competencia digital como parte de sus habilidades para el desarrollo social, personal y laboral.

En el presente artículo, se presentan los resultados recogidos en el contexto de la actuación denominada “Encuentro de Empleo, Emprendimiento y Desarrollo del Talento” perteneciente al proyecto “EDUSI BIC VÉLEZ” y en el que se muestra el estado de situación en materia de competencia digital ligada al empleo, así como conclusiones relevantes en el contexto municipal, ofreciendo información prospectiva y extrapolable a otras áreas urbanas de parecida naturaleza.

2. Objetivos

Es objetivo de esta investigación indagar acerca de la situación en materia de competencia digital ligada al empleo de ciudadanos de Vélez-Málaga participantes en el estudio. Como objetivos específicos, se concretan, por un lado: a) realizar un perfil sociodemográfico sobre los participantes que realizaron la encuesta, y por otro, b) conocer el nivel de competencia digital en determinadas herramientas como facilitadoras de acceso al empleo, así como las conclusiones y prospectiva que se derivan del análisis realizado.

3. Métodos de investigación

Para llevar a cabo el estudio, se optó por una metodología fundamentalmente cuantitativa, no experimental, con el propósito de describir la realidad existente en relación a la inclusión sociolaboral y la competencia digital como facilitadora de acceso al empleo. Concretamente se trata de un estudio de encuesta. Como instrumento para la recogida de información, se diseñó un cuestionario ad-hoc en el que la mayor parte de los ítems eran preguntas cerradas, redactadas en forma de escala de calificación entre 0 y 10, tipo Likert. Las preguntas cortas incluidas, ayudan a las personas encuestadas a matizar algunas de sus respuestas.

3.1. Participantes

La población o universo al que referimos nuestra indagación son 250 ciudadanos del municipio de Vélez-Málaga. Para la selección de la muestra, se recurrió a los participantes del “Encuentro de Empleo, Emprendimiento y Desarrollo del Talento” evento para la inclusión sociolaboral ligado al proyecto “EDUSI BIC VÉLEZ”.

3.2. Instrumentos y procedimiento

Como instrumento para la recogida de datos, se eligió la aplicación de la técnica más utilizada en la investigación por encuesta, un cuestionario confeccionado ad-hoc expresamente para este estudio a partir de una revisión bibliográfica sobre el tema (Aneas, 2003 y Cernadas et al., 2013).

El cuestionario denominado “Nuevas tecnologías e inclusión laboral”, tenía el objetivo de indagar acerca de la situación en materia de competencia digital ligada al empleo de ciudadanos de Vélez-Málaga, así como de sus necesidades formativas en este sentido. Siguiendo las líneas de orientación planteadas por Babbie (1998) para la redacción de cuestiones o enunciados efectivos, los ítems planteados han sido elaborados de forma clara y sencilla, siendo las preguntas realizadas pertinentes al tema de estudio. Igualmente, se ha evitado emplear ítems negativos y términos sesgados. Se realizaron preguntas para recabar información sociodemográfica, acerca de los servicios de empleo prestados por el municipio y aquellas específicamente relacionadas con la competencia digital ligada al empleo (tabla 1).

Tabla 1. Muestra de preguntas extraídas del Cuestionario “Nuevas tecnologías e inclusión laboral”.

Datos sociodemográficos	Servicios de formación, empleo y emprendimiento del Área de Empresa y Empleo del Ayuntamiento de Vélez Málaga. Siendo o nada satisfecho, 10 muy satisfecho	Valore sus habilidades digitales en líneas generales	¿Cuál es su nivel en las siguientes aplicaciones informáticas? Siendo o sin nivel, 10 nivel experto	¿Cuál es su nivel de manejo de portales de internet y redes sociales para buscar empleo? Siendo o sin nivel,
--------------------------------	---	---	--	---

				10 nivel experto
Edad	Formación para el Empleo	Sin nivel	Uso del procesador de texto	Portales de empleo
Género	Orientación profesional	Usuario básico	Uso de hojas de cálculo	LinkedIn
Nacionalidad	Asesoramiento a emprendedores	Usuario medio	Internet	Facebook
Nivel formativo	Asesoramiento a empresas	Usuario avanzado	Mensajería instantánea	Twitter
Idiomas	Programa de inserción laboral	Experto	Almacenamiento en la nube	Blog de empleo
Situación laboral actual	Incubación de empresas		Trámites con la administración pública	Otros. Indique cuál
Tiempo buscando empleo	Web de empleo		Aplicaciones para trabajar de manera colaborativa	
	Ha realizado algún curso del Ayuntamiento de Vélez-Málaga. Indique cuál		Correo electrónico	

El acceso a las encuestas se pudo realizar a través de tres modalidades diferentes: un código QR, para acceder desde el teléfono móvil (proporcionando apoyo para aquellas personas que lo necesitaran), una dirección web de acceso directo al formulario, y un mensaje de correo electrónico. Al cuestionario tuvieron acceso las 250 personas participantes en el “Encuentro de Empleo, Emprendimiento y Desarrollo del Talento”, y se realizó con la tecnología *Google Forms*. Finalmente cumplimentaron el cuestionario 170 personas. A través de la web se pueden realizar diferentes procesos que, además, pueden ser compartidos con otros científicos, de ahí su carácter participativo 2.0. En este sentido, *Google Forms* permite realizar encuestas a través de web que pueden ser utilizadas de manera colaborativa.

Para evaluar el nivel de fiabilidad se utilizó el método de consistencia interna denominado coeficiente Alfa de Cronbach. Una vez aplicado este coeficiente a los resultados del cuestionario, se obtuvo un valor de 0,88. La validez de contenido del cuestionario se realizó a través de una valoración por jueces, presentada a un grupo de 8 expertos en investigación educativa, con el propósito de detectar posibles fallos o errores de comprensión e interpretación y medir el tiempo de cumplimentación, efectuando posteriormente los oportunos cambios, rectificaciones y mejoras de algunos ítems.

Previo al análisis factorial de componentes principales se obtuvo información sobre dos medidas relativas al cumplimiento de los criterios de aplicación de dicho análisis (tabla 2):

- 1) La medida de adecuación muestral de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) aportó información sobre la adecuación del muestreo. El valor obtenido en KMO, fue 0.70. Este hecho indica que el análisis factorial resulta práctico y útil para este estudio.
- 2) La prueba de esfericidad de Barlett contrasta la hipótesis de igualdad de la matriz de correlaciones con la identidad. En nuestro análisis, la significación es adecuada, ya que obtiene un valor inferior a 0.00005, por lo que se puede rechazar dicha hipótesis nula, considerando el ajuste de las variables mediante el análisis factorial idóneo.

Tabla 2. Valores de los indicadores KMO y prueba de Bartlett

Medida de adecuación muestral de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO)		0.70
	Chi-cuadrado aproximado	731.516
Prueba de esfericidad de Bartlett	Grados de libertad	210
	Significación (menor que)	0.000

Tras realizar el análisis se obtuvieron 4 componentes principales (factores) por su mayor significación. Estos 4 componentes (autovalores ≤ 1) explican el 72.38% de la varianza total (tabla 3).

Tabla 3. Resultados del análisis de componentes principales

Componente	Autovalores iniciales		
	Total	% de varianza	% acumulado
1	6.768	32.226	32.226
2	5.523	26.300	58.527
3	1.790	8.525	67.052
4	1.120	5.332	72.385

Para la extracción de estos factores se utilizó el método de Análisis de Componentes Principales a través de una rotación de normalización Varimax con Kaiser que convergió en 5 iteraciones. La reagrupación de factores quedó como muestra la tabla 4.

Tabla 4. Resultados del análisis de componentes principales (factores)

Factor 1. Servicios de formación, empleo y empresa del Ayuntamiento de Vélez-Málaga

Ítem	Carga factorial
------	-----------------

Incubación de empresas	0.934
Formación para el Empleo	0.908
Web de Empleo del Área de Empresa y Empleo. http://weetsi.velezmalaga.es	0.888
Programas de inserción laboral	0.875
Orientación profesional	0.870
Asesoramiento a emprendedores	0.860
Asesoramiento a empresas	0.661
Factor 2. Ofimática e Internet	
Uso del procesador de texto	0.785
Internet	0.737
Mensajería instantánea	0.707
Uso de la hoja de cálculo	0.692
Factor 3. Redes sociales generales y portales de empleo	
Facebook	0.847
Twitter	0.772
Correo electrónico	0,669
Portales de empleo	0.498
Factor 4. Redes sociales profesionales y aplicaciones de trabajo colaborativo	
Blog de empleo	0.844
LinkedIn	0.752
Aplicaciones para trabajar de manera colaborativa	0.497

El factor 1 se ha denominado “Servicios de formación, empleo y empresa del Ayuntamiento de Vélez-Málaga”. En dicho factor se hace referencia a aquellas dimensiones que aluden a servicios específicos y de apoyo para desempleados y emprendedores que se ofertan en el municipio y que los encuestados consideran que tienen una relevancia significativa. El factor 2 lo hemos denominado “Ofimática e Internet”, en relación a aquellas herramientas que aluden a competencias básicas de navegación por Internet, uso del correo electrónico, el procesador de texto y la hoja de cálculo. Pueden ser incluidas en el área de competencia 1. Información y datos del modelo *DigComp* 2.1 europeo. El factor 3 se denomina “Redes sociales generales y

portales de empleo”. Los ítems agrupados en este factor pueden incluirse en el área de competencia 1 Información y datos del modelo *DigComp2.1*.

Por último, el factor 4, se denomina “Redes sociales profesionales y aplicaciones de trabajo colaborativo”, que pueden englobarse en el área de competencia 2. Comunicación y trabajo en equipo del modelo europeo *DigComp2.1* y forman parte de dicha dimensión los ítems que valoran el nivel de desarrollo de aplicaciones como LinkedIn y herramientas de trabajo colaborativo y los blogs de empleo, aplicaciones ligadas al empleo y al desarrollo profesional.

4. Resultados

Los resultados obtenidos, suponen una contribución fundamental en cuanto a la relación de la inclusión laboral y las competencias digitales como facilitadoras de acceso al empleo.

4.1. Datos sociodemográficos

En nuestra investigación se ha podido comprobar que, de las personas que realizaron la encuesta, el 65% son mujeres y el 35% hombres. En cuanto a la distribución por edad, el 46% de las mujeres tiene una edad comprendida entre los 40-49 años, el 23% mujeres de entre 20 y 29 años, el 24% están en el tramo de edad entre los 30-39 años y el 7% del total de las mujeres encuestadas tiene edades comprendidas entre los 50 y los 60 años. Con respecto a los hombres, el 33% tienen una edad comprendida entre los 40 y los 49 años. El 27% de ellos, entre 50 a 60 años, asimismo, el 23%, edades entre los 20 y los 29 años y por último, un 17% de los participantes, posee edades entre los 30 a los 39 años.

Con respecto al nivel formativo de las personas encuestadas, el 47.2% ha realizado estudios superiores, el 31.5% posee estudios secundarios, el 20.2% cuenta con estudios primarios y solo el 1.1% no cuenta con estudios de ningún tipo.

En cuanto a la situación laboral de las personas encuestadas, el 65% se encuentran desempleadas, a lo que se suma un 17% que son personas desempleadas de larga duración. Solo el 10% se encuentra trabajando a tiempo parcial y un 8% se encuentra trabajando a tiempo completo.

En cuanto al tiempo que llevan los encuestados en búsqueda activa de empleo, los resultados reflejan que el 45% de los participantes, llevan de 1 a 6 meses buscando trabajo, el 18%, de 18 a 24 meses, un 16%, de 6 a 12 meses, el 12%, 6 años o más en la búsqueda, y por último, el 8% de 12 a 18 meses.

4.2. Influencia de algunas variables en el nivel de desarrollo de la competencia digital ligada al empleo

Una vez completado el análisis descriptivo, pasamos a estudiar utilizando técnicas de significación estadística, la influencia de determinadas variables como: género, edad, nivel formativo y situación laboral, correlacionándolas con los niveles de desarrollo de determinadas competencias tecnológicas significativas valoradas por los encuestados.

Como dato global y según la percepción de las personas encuestadas, el nivel de competencia digital general según el género, se observan los siguientes resultados (tabla 5):

Tabla 5. Nivel de competencia digital general de las personas encuestadas por género

Nivel general	Hombres	Mujeres
Sin nivel	0.00%	0.00%
Usuario básico	16.67%	32.14%
Usuario medio	40.00%	33.93%
Usuario avanzado	40.00%	32.14%
Experto	3.33%	1.79%

Correlacionando las variables edad y situación laboral, podemos comprobar que más del 50% de las personas desempleadas que realizaron la encuesta tienen más de 40 años.

Tanto mujeres como hombres poseen un nivel de desarrollo mayor en ofimática, o herramientas básicas como manejo del procesador de texto (7.69), correo electrónico (8.69) y una puntuación un poco más baja en la gestión de hojas de cálculo con una puntuación de 5.83.

Las personas que llevan más tiempo en desempleo, poseen una mayor obsolescencia en materia digital y un menor nivel de desarrollo de competencias digitales en aplicaciones más actuales para la búsqueda de empleo. En la dimensión “Redes sociales profesionales y aplicaciones de trabajo colaborativo” los resultados obtenidos fueron: LinkedIn con un nivel de desarrollo de 5.13, aplicaciones para trabajar de manera colaborativa, con un nivel del 6.16 y blog de empleo, que obtuvo una puntuación de 5.80.

5. Conclusiones

La formación en TIC, tanto en herramientas de informática básica, como en el manejo de Internet y las redes sociales, supone una necesidad inherente a los procesos de inclusión sociolaboral, tanto en el acceso al empleo, como en los procesos de reciclaje profesional para la mejora de la empleabilidad. La buena gobernanza en esta era de las tecnologías de la información y la comunicación, pasa por establecer programas de apoyo y políticas activas de inclusión sociolaboral que incorporen las TIC como parte inherente a sus objetivos estratégicos.

Entre las principales conclusiones que se derivan de esta investigación realizada a nivel local y que evidencian el nivel de competencia digital en determinadas herramientas como facilitadoras de acceso al empleo, podemos destacar la necesidad de incluir la capacitación en TIC como parte de la formación de personas que quieren acceder a un empleo o necesitan mejorar su situación laboral.

Otro aspecto a destacar es que, aquellas personas que llevan más tiempo en desempleo, acusan de forma más patente la brecha digital, debido a una creciente desactualización TIC, lo que supone una situación de mayor exclusión para acceder a un empleo.

Las aplicaciones informáticas en las que existe un mayor nivel de competencia tecnológica son las herramientas de ofimática básica: correo electrónico (8.69), procesador de texto (7.69) y un nivel de desarrollo un poco inferior en hoja de cálculo con un 5.83 de puntuación media.

Las redes sociales en la que se observa un mayor nivel de competencia tecnológica son aquellas más extendidas como Facebook, con un nivel de desarrollo de 7.71.

Las necesidades más acuciantes en materia de competencia digital, se centran en el manejo de redes sociales profesionales orientadas a la búsqueda activa de empleo y aplicaciones de trabajo colaborativo como LinkedIn o blogs de empleo.

La creciente tecnologización de los empleos, requiere de una formación aún más especializada, no solo para reducir la brecha digital a nivel de competencias digitales básicas, sino para avanzar a unos niveles de mayor cualificación hacia empleos que se encuentran en la base de la transformación digital, y que son claves para la inclusión y modernización sociolaboral.

Una variable fundamental a tener en cuenta y que requiere una atención más especializada por su vulnerabilidad y brecha digital acuciante, son las personas mayores de 40 años en situación de desempleo prolongado, ya que les supone una dificultad mayor acceder a las tecnologías para conseguir actualizar sus perfiles profesionales y mejorar su empleabilidad.

En cuanto a la brecha digital y su relación con el género, la investigación no muestra grandes diferencias de nivel, lo que no significa un refuerzo mayor a los programas de formación especializada para mujeres, sobretudo en edades más avanzadas (40-60 años) perfiles que tuvieron un menor acceso a las TIC y que actualmente necesitan recualificar sus empleos o mejorar sus competencias digitales para conseguir su inclusión efectiva en el mercado laboral actual.

Otra de las conclusiones principales de nuestra investigación es la importancia de trabajar de forma estratégica en el proyecto “EDUSI BIC VÉLEZ” con dos objetivos temáticos clave: OT2 Mejorar el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de la comunicación y OT9 Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza y cualquier forma de discriminación. La conjunción de los mismos, supone el acompañamiento efectivo de los procesos de inclusión sociolaboral y alfabetización digital de los ciudadanos del municipio.

Los resultados de nuestra investigación, están alineados con los que se obtienen en el Informe de seguimiento 2016 de la “Agenda Digital para el Gobierno de España” en su objetivo de inclusión, en el que se denota un incremento notable del acceso a Internet para la promoción de la inclusión sociolaboral y la alfabetización digital. Aun así, nos queda camino por recorrer para que los ciudadanos puedan seguir avanzando en el marco europeo de competencia digital hacia áreas de competencia más complejas (creación de contenido digital, seguridad y resolución de problemas técnicos, dentro del modelo *DigComp2.1*).

La adquisición de competencias digitales a mayor nivel, promoverá la inserción más efectiva en puestos de trabajo que requieran del uso intensivo de las TIC y puedan cubrirse esas necesidades del mercado laboral tal y como refleja el “Europe’s digital progress report 2017”. Podemos finalizar esta contribución suscribiendo la importancia de conocer las habilidades que poseen los sujetos en el empleo de las TIC y formular en base a ellas, planes de formación y capacitación en competencias digitales específicas (Cabero, 2015).

Referencias

- Alva, A.R. (2015). “Los nuevos rostros de la desigualdad en el siglo XXI: la brecha digital”. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, Año LX, núm. 223, enero-abril de 2015, pp. 265-286.
- Aneas, A. (2003). *Competencias interculturales transversales: un modelo para la detección de necesidades de formación*. Universidad de Barcelona (tesis doctoral). Disponible en: http://www.tdcat.cesca.es/TESIS_UB/AVAILABLE/TDX-1223104-122502//O.PREVIO.pdf
- Babbie, R. (1998). *The practice of social research*. 8th ed. Belmont: Wadsworth Publishing Company.
- Cabello, R. (2014). *Reflexiones sobre inclusión digital como modalidad de inclusión social*. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología. Disponible en: <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/viii-jornadas-2014>.
- Cabero, J. (2015). “La tecnología como eje de cohesión y participación en la ciudad y en la ciudadanía”. En A. Monclús y C. Sabán (coord.). En *Ciudad y educación: antecedentes y nuevas perspectivas* (pp.155-170). Madrid: Síntesis.
- Cabero, J. y Ruiz, J. (2018). “Las Tecnologías de la información y la comunicación para la inclusión: reformulando la brecha digital”. En *International Journal of Educational Research and Innovation (IJERI)*, 9, pp. 16-30. Disponible en: <https://www.upo.es/revistas/index.php/IJERI/article/view/2665/2222>
- Cernadas, F. X., Santos, M. A. y Lorenzo, M. del M. (2013). “Los profesores ante la educación intercultural: el desafío de la formación sobre el terreno”. En *Revista de Investigación Educativa*, 31 (2), pp. 555-570. DOI: <http://dx.doi.org/10.6018/rie.31.2.155391>.
- DigComp2.1: The Digital Competence Framework for Citizens with eight proficiency levels and examples of use (2017). Centro de Investigaciones Comunes de la Comisión Europea - European Commission's Joint Research Centre. Unión Europea. Disponible en: <http://europa.eu/!Yg77Dh>
- Europe’s digital progress report (2017). Digital Single Market. European Commission. Disponible en: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/europes-digital-progress-report-2017>
- Informe Ciencia 2.0: aplicación de la web social a la investigación (2010). Red de Bibliotecas Universitarias Españolas (REBIUN). Disponible en: http://eprints.rclis.org/3867/1/Ciencia20_rebiun.pdf
- Lázaro, J. L., Estebanell, M. y Tedesco, J. C. (2015). “Inclusión y cohesión social en una sociedad digital”. En *RUSC. Universities and Knowledge Society Journal*, 12(2), pp. 44-59. DOI <http://dx.doi.org/10.7238/rusc.v12i2.2459>
- Lorenzo, G., Lledó, A., Arráez, M.G., et al (2017). “Innovaciones en evaluación: Google Forms como herramienta de evaluación y retroalimentación de los aprendizajes del alumnado”. En *Memorias del Programa de Redes-I3CE. Convocatoria 2016-17*. Universidad de Alicante. Disponible en: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/73564/1/Memorias-del-programa-redes-i3ce-2016-17_231.pdf

Maczak, J., Engelke, P., Bohl, D. y Saldarriaga, A. (2016). *América Latina y el Caribe 2030: Escenarios futuros*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC: Atlantic Council.

Ministerio de Industria, Energía y Turismo y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2016). *Informe Anual de la Agenda Digital para España* Disponible en:<http://www.agendadigital.gob.es/Seguimiento/Informesanuales/Informes/2016/Informe-anual-ADpE-2016.pdf>

OCDE/BID (2015). *Políticas de banda ancha para América Latina y el Caribe. Un manual para la economía digital*. OCDE, Paris. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264259027-es>

Varela, J. (2015). *La brecha digital en España. Estudio sobre la desigualdad postergada*. Madrid: Comisión Ejecutiva Confederal de UGT.



Políticas públicas para a educação superior no Brasil e a mobilidade estudantil interna

Public policies for college education in Brazil and internal student mobility

Edmara Martins de Souza

Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Psicologia (PPGpsi). Grupo de Estudo em Teoria Sócio Histórica, Migrações e Gênero.

Universidade Católica Dom Bosco (UCDB)
Campo Grande - Mato Grosso do Sul- Brasil

ed.ucdb@gmail.com

Luciane Pinho de Almeida

Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Psicologia (PPGpsi). Grupo de Estudo em Teoria Sócio Histórica, Migrações e Gênero.

Universidade Católica Dom Bosco (UCDB)
Campo Grande - Mato Grosso do Sul - Brasil

lpinhoa@hotmail.com

Este artigo tem por objetivo apresentar reflexões sobre a questão da mobilidade interna de estudantes universitários e as políticas públicas da educação superior brasileira. O trabalho apresenta resultados parciais das discussões e estudos em andamento por mestrandos, doutorandos e acadêmicos de PIBIC do Grupo de Estudos em Teoria Sócio Histórica, Migrações e Gênero vinculado ao Programa de Mestrado e Doutorado em Psicologia da Universidade Católica Dom Bosco. A abordagem metodológica utilizada foi fundamentada na pesquisa bibliográfica e documental, subsidiada pela análise de dados dos conteúdos pesquisados. Nossa pretensão foi de contribuir com os estudos atuais sobre a migração de estudantes no Brasil, um assunto ainda muito pouco debatido. Falar de fluxos migratórios na educação requer entender os condicionantes de influência, sejam positivos ou negativos nas condições de vida de sujeitos que se deslocam pela necessidade do estudo. Vários fatores são relevantes para que o estudante consiga se desenvolver plenamente, em especial, aquele aluno migrante que enfrenta grandes adversidades para sua formação plena. Entendemos que se faz necessário levantarmos discussões frente aos desafios da questão migratória no país, a qual, muitos estudantes enfrentam, principalmente com o avanço das políticas de acesso e democratização do ensino superior brasileiro. Os resultados versam sobre as influências na formação estudantes universitários que migram no território brasileiro. Espera-se que estudos como este possam provocar discussões para o avanço das políticas públicas do ensino superior no Brasil de maneira a enfrentar as vulnerabilidades dos estudantes em trânsito pelas migrações.

Palavras chave: migração estudantil, migração Interna, políticas educacionais

L'objet de cet article est de présenter des réflexions sur la mobilité interne des étudiants universitaires et les politiques publiques de l'enseignement supérieur brésilien. Le travail présente les résultats partiels de discussions et d'études en cours d'étudiants en Master, de doctorants et universitaires du du groupe d'études

sur la théorie socio-historique, les migrations et le genre (PIBIC) liés au programme de maîtrise et au doctorat en psychologie de l'Université catholique Dom Bosco. L'approche méthodologique utilisée reposait sur la recherche bibliographique et documentaire, subventionnée par l'analyse des données du contenu recherché. Notre intention était de contribuer aux études en cours sur la migration des étudiants au Brésil, sujet encore très peu débattu. Parler de flux migratoires dans l'éducation exige de comprendre les déterminants de l'influence, qu'ils soient positifs ou négatifs sur les conditions de vie des sujets qui se déplacent en fonction des besoins de l'étude. Plusieurs facteurs sont importants pour que l'étudiant puisse s'épanouir pleinement, en particulier l'étudiant migrant confronté à de grandes difficultés pour se former pleinement. Nous comprenons qu'il est nécessaire de débattre des défis posés par la question migratoire dans le pays, défis auxquels de nombreux étudiants sont confrontés, principalement en raison de la promotion des politiques d'accès et de la démocratisation de l'enseignement supérieur brésilien. Les résultats concernent les impacts sur la formation des étudiants qui émigrent sur le territoire brésilien. De telles études sont à même de susciter des discussions en vue de faire progresser les politiques publiques en matière d'enseignement supérieur, au Brésil, afin de remédier aux vulnérabilités des étudiants en transit en raison de la migration.

Mots-clés : migration des étudiants, migration interne, politiques éducatives

Este artículo tiene por objetivo presentar reflexiones sobre la cuestión de la movilidad interna de estudiantes universitarios y las políticas públicas de la educación superior brasileña. El trabajo presenta resultados parciales de las discusiones y estudios en curso por maestrandos, doctorandos y académicos de PIBIC del Grupo de Estudios en Teoría Socio Histórica, Migraciones y Género vinculado al Programa de Maestría y Doctorado en Psicología de la Universidad Católica Don Bosco. El enfoque metodológico utilizado fue fundamentado en la investigación bibliográfica y documental, subsidiada por el análisis de datos de los contenidos investigados. Nuestra pretensión fue de contribuir con los estudios actuales sobre la migración de estudiantes en Brasil, un asunto aún muy poco debatido. Hablar de flujos migratorios en la educación requiere entender los condicionantes de influencia, sean positivos o negativos en las condiciones de vida de sujetos que se desplazan por la necesidad del estudio. Varios factores son relevantes para que el estudiante consiga desarrollarse plenamente, en especial, aquel alumno migrante que enfrenta grandes adversidades para su formación plena. Entendemos que se hace necesario plantear discusiones frente a los desafíos de la cuestión migratoria en el país, a la que muchos estudiantes enfrentan, principalmente con el avance de las políticas de acceso y democratización de la enseñanza superior brasileña. Los resultados versan sobre los impactos en la formación estudiantes universitarios que migran en el territorio brasileño. Se espera que estudios como éste puedan provocar discusiones para el avance de las políticas públicas de la enseñanza superior en Brasil de manera a enfrentar las vulnerabilidades de los estudiantes en tránsito por las migraciones.

Palabras clave: migración estudiantil, migración interna, políticas educativas

The purpose of this article is to present reflections on the internal mobility of university students and the public politics of Brazilian higher education. The work presents partial results of the discussions and studies in progress by master's, doctoral students and scholars of PIBIC of the Group of Studies in Socio-Historical Theory, Migrations and Gender linked to the Master's Program and Doctorate in Psychology of the Catholic University Dom Bosco. The metodological approach used was based on the bibliographical and documentary research, subsidized by the data

analysis of the researched contents. Our intention was to contribute with the current studies on the migration of students in Brazil, a subject still very little debated. Speaking of migratory flows in education requires understanding the conditioners of influence, whether positive or negative in the living conditions of subjects who move by the need of the study. Several factors are relevant for the student to develop fully, especially that migrant student facing great adversities for their full training. We understand that it is necessary to raise discussions about the challenges of the migratory issue in the country, which many students face, mainly with the advancement of policies of access and democratization of Brazilian higher education. The results are about the impacts on the training of university students who migrate in the Brazilian territory. It is hoped that studies like this could provoke discussions for the advancement of public higher education policies in Brazil in order to address the vulnerabilities of students in transit through migration.

Key-words: educational politics, internal migration, student migration

Introdução

O fenômeno da mobilidade estudantil, embora não seja recente, ainda é pouco explorado. Na vertente da Sociologia da Educação, a mobilidade estudantil foi impulsionada por um forte processo de desenvolvimento desencadeado nos anos que sucederam o final da Segunda Guerra Mundial entre final dos anos 1950 e início dos anos 1960 (LOPES, 2008). Nogueira (2008), reconstituindo a história social da Sociologia da Educação afirma que as décadas de 1950 e 1960 presenciaram a constituição da Sociologia da Educação como campo de pesquisa e sua afirmação como um dos principais ramos da Sociologia nos países industrializados desenvolvidos. As razões mais gerais desse fenômeno são comuns aos países ocidentais que se tornaram os principais centros produtores de pesquisa: França, Inglaterra e Estados Unidos (Lopes *apud* Nogueira, 2008: 23).

O acesso ao ensino superior é almejado por grande parte da sociedade, nela inserem-se jovens, adultos e até idosos, para os jovens e adultos a graduação passa a ser mais que um sonho, torna-se uma necessidade. Dela depende a melhora na qualidade de vida, a conquista de bens são consequências de um trabalho que exige uma graduação (Santos, 2012).

Atualmente, no Brasil, o sistema de admissão aos melhores cursos de ensino superior aplica instrumentos de avaliação do mérito como capacitação específica, ou seja, o que os exames de vestibulares medem, ainda que imperfeitamente, é um conjunto de conhecimentos e habilidades considerados desejáveis para o ingresso na universidade e a capacitação para o exercício profissional. Nesse sentido, o discurso do mérito acadêmico nos distância do debate sobre o direito à educação para todos os segmentos sociais (Faceira, 2006).

Este trabalho tem por objetivo desenvolver um estudo teórico sobre as políticas públicas da educação superior e suas implicações na mobilidade estudantil interna, isto é, como a migração estudantil impacta os estudantes universitários dentro do território brasileiro, dedicando-se ao estudo da migração estudantil interna.

A escolha da temática se justifica entendendo ser de relevância acadêmica e social, compreendendo as questões e implicações da mobilidade estudantil, favorecendo implementação das políticas públicas voltadas ao ensino superior no Brasil e no Estado de Mato Grosso do Sul, oportunizando dignidade e melhores condições de vida e saúde dos estudantes migrantes.

A metodologia da pesquisa é de caráter qualitativo, cujo objetivo é compreender a realidade. Para isso nos utilizamos da revisão bibliográfica em publicações científicas disponíveis em sites oficiais, artigos, revistas eletrônicas e livros que abordam o tema em questão.

A revisão da literatura, em bases de dados reconhecidas, tem demonstrado crescente preocupação com a temática da migração estudantil, especialmente dos que vão para fora do país (Braz, 2015; Lopes, 2008; Nogueira, 2008). No entanto, tem deixado lacunas com a migração interna, as quais entendemos não ser menos importante na formulação de políticas públicas do ensino superior brasileiro, quando a partir da democratização do acesso, milhares de estudantes passaram a circular em território nacional com a obscuridade de permanência e conclusão dos estudos, devido a diversos fatores de enfrentamentos na jornada estudantil.

Nesta pesquisa, a terminologia “estudantes migrantes” identifica universitários oriundos de outras cidades do país que se mudaram para a capital do estado de Mato Grosso do Sul com o objetivo de graduar-se. Jovens que, de um modo geral, vão morar com amigos, parentes, em pensionatos ou até mesmo, sozinhos. Assim, compreende-

se este movimento como sendo a migração espontânea, na qual o sujeito faz a opção após ter realizado uma análise dos custos envolvidos e dos benefícios, os quais ele poderá ter acesso caso modifique seu local de residência.

Desta forma, primeiramente apresentaremos algumas considerações sobre o Ensino Superior no Brasil. Em seguida, discutiremos acerca dos aspectos da mobilidade estudantil interna e por fim, abordaremos sobre as políticas públicas da Educação, mais especificamente da Superior e suas implicações na migração estudantil.

O Ensino Superior no contexto brasileiro

Antes de discorrermos sobre essas políticas consideramos importante apresentar algumas elaborações sobre a universidade. Percebemos que sua origem e desenvolvimento no Brasil foram baseados a partir de influências inglesa, alemã, americana e francesa, pois, conforme Silva (2000) a influência inglesa tinha como princípio a universidade como um lugar de ensino cujo objetivo principal restringia-se à reprodução do conhecimento, sem se preocupar com a atividade de pesquisa.

Quanto à influência alemã, defendia a universidade como uma comunidade de pesquisadores cujo princípio fundamental era de que a humanidade desejava a verdade e os homens bem como as sociedades teriam que se fundamentar sobre ela e nela viver. Assim, o ensino deveria propiciar a iniciação à pesquisa e a universidade se organizar no sentido de atender as necessidades de conhecimento científico.

Já a influência americana enfatiza a universidade como um núcleo de progresso, que deve prestar sua contribuição à humanidade, portanto, a existência da universidade deveria voltar-se para o senso de utilidade daquilo que ela desenvolvia.

A concepção francesa teve grande influência de Napoleão (1815). Nesta, as universidades não tinham autonomia e a centralização parecia imperar, reduzindo a sua finalidade a profissionalização, formando universidades isoladas, sem ligação entre si.

Considerando as ideias de Silva:

o ensino superior no país teve nas suas origens influência do modelo napoleônico ao reduzir a finalidade dessas instituições à formação de profissionais e às necessidades da elite dirigente da sociedade aristocrática, carente de quadros para desempenhar funções do Estado (2000:32).

Já Anísio Teixeira (1960, *apud* Resende, 1978:31) destaca a influência do aristocrático modelo inglês, se referindo às faculdades isoladas no país como uma corporação de estudantes e professores, uma Torre de Marfim dedicado à cultura impessoal e universal, alienada do ambiente imediato.

No Brasil, os primeiros cursos superiores foram criados pelos jesuítas, no período colonial, em 1572, na Bahia, mas foram extintos com a expulsão dos jesuítas do país em 1759, provocando uma desarticulação do sistema educacional.

Somente em 1808 é que se estabelece o marco de referência para o ensino superior, com a transferência da sede do poder metropolitano de Portugal para o Brasil. Nesse período foram criados cursos e academias com o objetivo de formar burocratas para o Estado e especialista na produção de bens simbólicos, e como subproduto formar profissionais liberais. Esses estabelecimentos foram estruturados isoladamente, e posteriormente fizeram-se sucessivas tentativas de reuni-los em universidades. Até 1889 todos eram estatais, mas com a necessidade do Estado em expandir oportunidades de escolarização, iniciou-se a criação de faculdades particulares.

A ideia de universidade no Brasil, segundo Anísio Teixeira (1960), teve sua origem bastante tardia em relação aos países latinos americanos de origem espanhola. Somente no século 20 é que surge, mas dentro de uma tradição profissionalizante, elitista, utilitária, pois a própria faculdade reforçava a sua altivez.

A primeira universidade criada no país foi em 1920, no Rio de Janeiro. Mas, já em 1930, com a revolução, surge um novo modelo econômico, determinando a necessidade de reestruturação do sistema universitário, dando ênfase à produção científica com o objetivo de se aproximar das alterações da ordem político-econômica e social do país.

Esse período favoreceu o nascimento da Universidade de São Paulo (1934), que tentava ultrapassar os limites da restrita formação profissional, e a criação da Universidade do Distrito Federal (1935), que procurou inserir uma ideia de universidade que aliasse formação profissional, cultura e produção científica. Mas com a implantação do Estado Novo, em 1937, houve um retrocesso nas iniciativas de modernização das universidades brasileiras, que voltaram às características utilitarista e elitista.

No período compreendido entre os anos 1940 e 1950 houve um aumento no número de escolas isoladas do sistema de Ensino Superior, com o objetivo de atender a demanda proveniente do Ensino Médio. Nesse período, também, foi criada grande parte das Universidades Federais hoje existentes.

Nos anos 1950 foi criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) com o objetivo de fortalecer o desenvolvimento científico e tecnológico; e nos anos 1960 foram criadas as financiadoras de Estudos e Projetos (FINEP) e o Fundo Nacional para o Desenvolvimento Científico (FUNDECT) como estímulo para a capacitação de recursos humanos por meio da pós-graduação e para subsidiar pesquisas na universidade.

Para Anísio Teixeira (1969), durante 160 anos cultivamos o espírito de ensino superior isolado e profissionalizante. Somente na década de 1960 é que tivemos a moderna ideia de universidade com a criação da Universidade de Brasília, onde a cultura científica, ou seja, a produção do conhecimento passa a ser o traço fundamental, integradas a transmissão de conhecimento e a profissionalização. E a partir da Reforma de 1968, acresce-se a extensão dos serviços da universidade à comunidade na qual está inserida.

A Reforma teve o mérito de instituir a modernização nas universidades e apesar de adotar na legislação o modelo universitário centrado na pesquisa e pós-graduação, foi seguida de uma grande expansão do ensino privado, sobretudo na forma de instituições isoladas de ensino. O regime militar atendeu a pressão social por mais vagas, mas os prejuízos em relação à qualidade do ensino foram enormes.

A partir dos anos 1970, devido à reforma universitária, houve um crescimento desordenado do ensino superior, sem qualquer subordinação às regras de qualidade nem às avaliações de desempenho. Houve uma ênfase na política de desenvolvimento da ciência e tecnologia, incrementando o número de programas de mestrado e doutorado.

Os anos 1980 têm sido interpretados como aqueles da década perdida em matéria de ciência e tecnologia para o país, houve massificação da matrícula, profissionalização da docência e maior distanciamento entre governo e instituições de ensino.

Cunha (1996: 314), coloca “que a década de 1990 começou turbulenta no campo político”. Atribui esse fato a destituição de Fernando Collor de Mello do cargo de

presidente por decisão do Congresso Nacional, em consequência de denúncias e de investigação de corrupção, fatos que conseguiram mobilizar a sociedade civil.

Nessa década, o Banco Mundial começou a influenciar decisivamente o sistema educacional brasileiro, com a divulgação do relatório, em 1994, *La Enseñanza Superior – Lecciones derivadas de la experiencia*. Neste, apresenta um diagnóstico da crise do sistema educacional dos países em desenvolvimento e traça suas principais orientações para as reformas necessárias relativas a todos os níveis educacionais.

No que concerne a demanda e acesso do ensino superior de jovens brasileiros, de acordo com Pinto (2013) chegamos ao final do século XX com um déficit de ingresso e permanência de jovens entre 18 e 24 anos, com renda baixa, representando menos de 15% no início da década de 2000. Essa condição é preocupante e foi favorável para estimular processos de democratização do acesso e ampliação de oportunidades a uma população juvenil até então afastadas de oportunidades de ingresso nesse nível de ensino.

Para minimizar esse problema no período de 2002 a 2010, os compromissos do governo Lula, fizeram avançar a busca por alternativa que fossem progressivamente produzindo inclusões. Após décadas de baixos investimentos na educação superior registrados no governo de Fernando Henrique Cardoso e seus antecessores, surgem as principais iniciativas de facilitação de acesso ao ensino superior oferecido em instituições públicas e privada do País, visando à retomada e valorização desse nível de ensino.

A mobilidade estudantil: do deslocamento à migração

A mobilidade é parte do processo vital dos seres vivos, em destaque os humanos e está relacionada à subjetividade dos sujeitos como: necessidades, motivações, limitações ou imposições. Para Cavalcante, Ferreira e Mourão (2018), o conceito de mobilidade é polissêmico, podendo ser compreendido e apresentado de diversas formas, dependendo do contexto que se aplica. Para as autoras:

A mobilidade é parte integrante da vida. O homem é um ser móvel. Movimenta-se sem sair do lugar, assim como faz movimentos que o deslocam. Move-se, seja com uma intenção em direção a um objetivo, seja aparentemente ao acaso, sem que haja uma determinação necessária de seus movimentos. Nos dois casos, a pessoa descobre, explora, partilha, constrói, nomeia o espaço vivido (Cavalcante, Ferreira, Mourão, 2018: 142).

O movimento, portanto, se dá tanto para suprir as necessidades básicas da vida, quanto para a realização das vontades humanas. Tais autoras sustentam que a mobilidade é a capacidade de deslocamento, de ultrapassagem de fronteiras que implica mudança de lugar articulada a circunstâncias espacial e temporal do movimento (Cavalcante, Ferreira, Mourão, 2018).

Para Balbin (2003, *apud* Cavalcante, Ferreira, Mourão, 2018), esta dimensão espacial tem relação com o deslocamento dentro do lugar de vida ou para fora deste, formando quatro tipos de mobilidade, a saber: 1) Mobilidade cotidiana - deslocamento interno e cíclico; 2) Mobilidade residencial - deslocamento interno e linear; 3) Viagens - movimento externo e cíclico; 4) Migrações - movimento externo e linear. A migração, por sua vez, pode ser temporária ou definitiva e caracteriza-se por ser um movimento de entrada de indivíduos em determinada fronteira.

Em um contexto social as migrações se constituem num meio de transição da sociedade tradicional para a moderna, e de acordo com Brito (2009):

esse processo de mobilização social dos migrantes, em direção à sociedade moderna, é o que define a migração e faz dela um processo que se estende desde o lugar de origem até a integração do migrante no lugar de destino (p.10).

Essa integração é vista geograficamente como sendo uma força de transformação espacial, que envolve o cenário territorial e organiza fluxos de origem, que são posteriormente absorvidos por seus lugares de destino, e por assim dizer, destacam a importância da origem geográfica no processo de escolarização (Marandola, 2011).

O fenômeno da migração estudantil não é recente e vem ganhando notoriedade nas pesquisas sociais, sobretudo por ser cada vez mais frequente, complexo e passível de múltiplas análises.

Na vertente da Sociologia da Educação, a migração estudantil foi impulsionada por um forte processo de desenvolvimento desencadeado nos anos que sucederam o final da Segunda Guerra Mundial entre final dos anos 1950 e início dos anos 1960 (Lopes, 2008). Nogueira, reconstituindo a história social da Sociologia da Educação afirma que:

As décadas de 50 e 60 presenciaram a constituição da Sociologia da Educação como campo de pesquisa e sua afirmação como um dos principais ramos da Sociologia nos países industrializados desenvolvidos. As razões mais gerais desse fenômeno são comuns aos países ocidentais que se tornaram os principais centros produtores de pesquisa: França, Inglaterra e Estados Unidos (Lopes *apud* Nogueira, 2008: 23).

Apesar de ser um movimento relativamente novo, a migração estudantil tem ganhado importância nos últimos anos no Brasil, principalmente no nível de ensino superior. E de acordo com a OECD (2002) tal movimento se dá pelo conjunto de fatores que agem de maneira congruente de acordo com os estudantes, dentre os quais se destacam a oferta restrita de cursos por parte de instituições locais, o interesse de estudantes em se desenvolver culturalmente no destino escolhido, custos de viagem e manutenção no lugar de destino, vantagens econômicas das instituições de ensino, qualidade do processo de formação, currículo, pesquisa, entre outros.

Estudos sociológicos vêm demonstrando desde os anos 1950, as disparidades nas oportunidades educacionais entre os diferentes grupos sociais. Forquin (1995) nos aponta que existem desigualdades de acesso à educação uma vez que a “origem geográfica” é um fator que tem impacto na trajetória escolar dos estudantes. Elas constituem um referencial para a nossa análise do “processo migratório” de estudantes no Ensino Superior.

Segundo Lopes (2008), em um estudo realizado pelo *Institut National d'Études Démographiques*, na França, no período de 1962 a 1972 - o qual se constitui uma das fontes mais relevantes para se estudar sociologicamente os processos de migração escolar - a autora afirma que tais estudos apontam que:

o meio geográfico desempenha um forte papel no que se refere ao prosseguimento dos estudos [...]. Fica, assim, evidenciado que os jovens que moram nos grandes centros urbanos são

beneficiados, ao menos em relação à continuidade dos estudos (Lopes, 2008: 25).

A mesma autora descreve ainda uma pesquisa de Bourdieu sobre o sistema de ensino francês, descritas no texto “*A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura*”, no qual o autor afirma que:

o local da residência é um indicador que possibilita situar o nível cultural familiar, portanto, está também associado às vantagens e desvantagens culturais. Os efeitos dessas vantagens e desvantagens são observados em várias instâncias, seja nos resultados acadêmicos, nas práticas e conhecimentos culturais em matéria de música, cinema, teatro ou, ainda, no domínio linguístico. Confirma-se, assim, que a origem geográfica é uma variável que interfere no sucesso escolar, mesmo quando nos situamos no interior de um mesmo grupo social. (Lopes *apud* Bourdieu, 2008: 25)

Através desses estudos, podemos perceber que a origem geográfica se constitui em um fator de influência relevante na trajetória acadêmica dos estudantes, tanto no que se refere à probabilidade de permanência, quanto ao êxito escolar, como também na tradução dos modos de vida em padrões culturais e ou perspectivas de futuro diferenciadas.

No Mato Grosso do Sul o estado foi apontado pelo IBGE como sendo o oitavo no ranking com maior população migrante.

Correia relata que:

Durante as últimas quatro décadas, o estado de Mato Grosso do Sul passou por importantes transformações socioeconômicas, que vão de uma estrutura produtiva de fornecedor de matéria-prima para o centro industrial brasileiro (São Paulo), para uma economia voltada ao mercado externo. Nesse processo, os movimentos populacionais e a distribuição espacial foram se consolidando, com diferentes intensidades, que definiram um estado mais urbanizado, mas que ainda tem importante representatividade da população rural (Correia, 2018: 14).

O autor comenta ainda que esses fluxos se concentram nas cidades com população superior a 100.000 habitantes, referindo a Capital do estado como sendo destaque a recepção destes migrantes, que correspondem a quase um terço da população instalada no mesmo.

Políticas Públicas de acesso e democratização do Ensino Superior no Brasil e suas implicações na migração estudantil

O estudo da ciência política contemporânea, em certo sentido, ainda é o mesmo daquele de Aristóteles, só que agora levando em consideração toda a complexidade das organizações político-sociais contemporâneas e pressupondo uma orientação metodológica e objetividade de pesquisa compatíveis com as exigências da ciência atual (Medeiros, 2012). Portanto, seja de caráter social ou pessoal, os sujeitos precisam tomar decisões e tal necessidade tem implicações políticas. Braz (2015),

afirma que as pessoas fazem política cotidianamente em suas relações sociais e consigo mesmas.

Fontoura e Pinho ao tratar de Estado e Políticas Sociais trazem uma compreensão em seus estudos de que as “políticas públicas surgem de problemas estruturais e específicos resultantes da própria estrutura econômica e classes da sociedade capitalista” (2017:64). Torna-se importante abordar sobre essa questão para o enfrentamento das vulnerabilidades socioeconômica da sociedade ou de um determinado grupo, cujo o Estado, com seu conjunto de instituições, assume determinadas reivindicações da sociedade em várias áreas, dentre elas, a Educação.

Com relação à formação social do Brasil, ao concentrar poderes políticos, econômicos e territoriais, num pequeno conjunto da população, excluiu-se a maioria da população das decisões relevantes do desenvolvimento e, por consequência de seus benefícios. Ao concentrar oportunidades de acesso à educação, aos bens culturais, à formação profissional e ao trabalho, privou-se a maioria dos seus membros, sobretudo, as minorias sociais do pleno exercício da cidadania (Santos, 1994).

Entende-se, assim como faz Braz (2015), que as políticas públicas também se referem à educação e estas podem ser definidas como sendo programas de ação governamental, estruturados a partir de valores ou necessidades dirigidas aos estudantes nos níveis de ensino básico, médio ou superior, os quais são executados e implementados pela administração e pelos profissionais da educação.

Os estudos de Braz (2015) apontam que, dentre os diversos problemas enfrentados no ensino superior na atualidade, um deles é a questão do acesso. Foi destacado no referido estudo o caráter elitista que é ortogado à instituição universitária, o que contradiz o princípio liberal da igualdade de oportunidades a todos, bem como a responsabilidade social atribuída à Universidade.

As reivindicações da sociedade aconteceram principalmente por parte dos “excedentes do vestibular”, pessoas geralmente da classe média que buscavam ascensão social, aprovados nos exames vestibulares, mas que não conseguiam vagas nas Universidades devido ao modelo de seleção, e também pelo movimento estudantil que teve grande participação nas reivindicações mais radicais, exercendo assim forte pressão sobre o governo para a expansão do Sistema.

O REUNI foi instituído pelo Decreto Presidencial 6.096, em 24 de abril de 2007, com o objetivo de recuperação estrutural, pedagógica e de pessoal das universidades federais. As ações do programa visam à interiorização do Ensino Superior, o aumento de vagas nas graduações, a ampliação dos cursos noturnos e o combate a evasão.

Para alcançar esses objetivos houve a ampliação da área física de algumas universidades e a contratação de novos funcionários e professores. Na parte pedagógica, procurou possibilitar a reorganização dos cursos de graduação e atualização das metodologias de aprendizagem, além da ampliação da política de inclusão e assistência estudantil.

As metas que deveriam ser cumpridas pelas universidades ao longo de cinco anos a partir da sua adesão é a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90%; alcançar a relação de 18 alunos para cada professor.

O FIES é um programa criado pelo Governo Federal para ajudar estudantes brasileiros matriculados em cursos superiores não gratuitos a custear seus estudos. É regida pela Lei 10.260/2001. É um empréstimo a juros mais baixos e o aluno só começa a pagar a dívida um ano e meio depois de formado. De acordo com a renda

do estudante, o financiamento pode cobrir 50%, 75% ou 100% do valor das mensalidades do curso superior.

A Lei de Cotas, é a Lei n. 12.711 de 2012, foi sancionada pela presidente Dilma Roussef e prevê que a metade das vagas de todos os cursos e turnos das instituições federais seja reservada a alunos que estudaram todo o nível médio em escolas públicas. Uma parte dessas vagas é reservada para estudantes com renda familiar igual ou menor que um salário mínimo e meio per capita e a outra parte destinada aos pardos, negros e índios.

O Sistema de Seleção Unificada - Sisu, foi criado no ano de 2009 e gerenciado pelo Ministério da Educação, informatizado, pelas quais instituições públicas de educação superior concedem vagas a candidatos participantes do Exame Nacional do Ensino Médio. O candidato ao efetuar a inscrição deve escolher, por ordem de preferência, até duas opções entre as vagas ofertadas pelas instituições participantes do Sisu. Também deve definir se desejam concorrer a vagas de ampla concorrência (Lei de Cotas) ou a vagas destinadas as demais políticas afirmativas das instituições.

De acordo com os dados do MEC (2016), no início de fevereiro foram inscritos 2.712.937 candidatos, considerando que cada candidato pode fazer duas opções o número de inscritos chegou a 5.275.613. Nesse ano (2016) o Sisu ofereceu 228 mil vagas em cursos de graduação em 131 universidades e instituições de ensino público em todo país. Estima-se que mais de 16 mil estudantes terão que mudar de estado para cursar o ensino superior, e destes 1/3 irão estudar em estados que não fazem limite com o estado de origem.

Na análise de Lopes (2008) pode-se perceber que a busca por ensino de qualidade que favoreça a emancipação econômica é um dos principais motivos pelos quais jovens optam por migrar. Esta decisão é de comum acordo com as famílias, que a princípio acompanham os mesmos nas suas escolhas e depois os deixam prosseguir sozinhos.

Tais programas aqui contextualizados favorecem a mobilidade estudantil em território nacional, pois o processo de seleção de novos universitários para instituições de ensino superior, tanto públicas como privadas, passou a ser considerado por um sistema centralizado, cuja avaliação do ingressante passa da universidade para o governo.

Desse modo, a aplicação de prova em âmbito nacional para todos os alunos que, de posse de suas notas, podem aplicar para todas as universidades participantes, não importando sua origem, favorece o trânsito de estudantes no território brasileiro, resultando na intensificação de estudante migrando de um estado para outro a fim de cursar o ensino superior. Longe de casa, portanto, surge também o questionamento sobre a possibilidade do aluno se manter.

Entende-se que migrar para grandes centros urbanos propicia uma ampliação do vínculo social, o que é muito desejado tanto pela família, quanto pelo próprio estudante. De acordo com Bourdieu significa “o agregado dos recursos efetivos ou potenciais ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de conhecimento ou reconhecimento mútuo” (1985: 67). Isto quer dizer que, as participações em grupos possibilitam a angariação de benefícios mútuos, por exemplo, a construção de futuros contatos profissionais.

Por outro lado, no contexto psicossocial, estudos como de Nogueira (2008) apontam que o ato de migrar para grandes centros urbanos requer atenção no que diz respeito aos modos de vida, padrões culturais e questões sociais urbanas como a violência e atenção a saúde.

O sofrimento e as dificuldades sociais devem ser pensados na sua estreita relação com a vulnerabilidade da sociedade, ou seja, a medida em que o sujeito migra em busca da formação que proporcione a ele autonomia, deve observar a sociedade a sua volta, visto que ela pode não oferecer garantias para autonomização. Neste ponto surge o sofrimento social, da situação paradoxal resultante de uma autonomia “obrigada”, no sentido em que a sociedade diz ao indivíduo que é “livre e autônomo”, mas ao mesmo tempo retira as sustentações sociais e os dispositivos de formação desse mesmo indivíduo.

De forma positiva, entretanto, os efeitos do processo migratório identificam o amadurecimento do jovem migrante, promovendo a construção do conhecimento dando autonomia ao sujeito que busca a experiência formativa, promovendo assim um estado de emancipação e autonomia que ocasiona a este refletir sobre a sua história.

De acordo com Perdomo (2007), os migrantes levam consigo sua própria cultura, hábitos, costumes, religião e crenças. Assim, do ponto de vista social, estes sujeitos têm de adotar um novo ambiente social e cultural, o que ocasiona a redefinição de seu sistema de valores e propicia a formação de laços, e constituição de endereçamento. A este efeito, a teoria dos afetos preconiza uma força potencializadora da força libertadora, capaz de levar o indivíduo a transformar sua realidade pessoal ou coletiva.

Assim, refletir sobre o papel social da Universidade por meio do ensino, pesquisa e extensão, constitui tarefa fundamental para o enfrentamento das questões postas pela contemporaneidade, como é o caso de estudantes que estão em processo de migração interna no contexto do ensino superior brasileiro com vistas na promoção e no desenvolvimento dos sujeitos, por meio de políticas públicas decorrentes do anseio dessa população e em conformidade com as necessidades e demandas da sociedade, dando voz a novos discursos e a vozes silenciadas.

Considerações finais

O método materialista histórico e dialético contribuiu nesta pesquisa para a análise do sujeito na luz da subjetividade e a relação da sociedade na sua produção. Desperte a isso, a filosofia do materialismo objetivou-se a pensar nas transformações econômicas e sociais que são determinadas pela evolução dos meios de produção do capital.

Assim, a partir de uma dimensão concreta da existência, a base materialista na psicologia confia que às dimensões subjetivas no sujeito, introduz uma lógica humanista e existencial, centrada no compromisso ético da superação das condições de exploração, discriminação, e dominação em que se submetem as relações sociais no modo de produção capitalista.

Discorrer sobre os fluxos migratórios na educação nos permite entender os condicionantes de influência, sejam positivos ou negativos nas condições de vida de sujeitos que se deslocam pela necessidade do estudo. Tendo em vista isso, vários fatores demonstraram-se relevantes para que o estudante consiga se desenvolver plenamente, em especial, aquele aluno migrante que enfrenta grandes adversidades para sua formação plena, o que nos trouxe um grande desafio para tratar desta temática.

Com base nas discussões e resultados, verificou-se que a migração estudantil pressupõe implicações diversas por parte de todos os envolvidos (estudante, familiares, instituições de ensino superior). Os custos afetivos, devido à distância, saudade, preocupações com os relacionamentos, com a violência e padrões culturais

dos grandes centros, questões econômicas, são os principais pontos discutidos na literatura abordada sobre a migração estudantil até o momento.

Em outras palavras, estudantes que, em determinado momento em suas trajetórias de migrantes, forem implicados pelas afecções negativas, quaisquer que sejam, possam ter a garantia de encontrar políticas públicas ao dispor, de modo que favoreça o processo de construção de uma racionalidade ético-afetiva, fundamental para a emancipação dos sujeitos.

Referências

- Bourdieu, P. (1985). "The forms of capital", in J. G. Richardson (org.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Nova Iorque, Greenwood, p. 241-58.
- Brito, F. (2009). *As migrações internas no Brasil: um ensaio sobre os desafios teóricos recentes*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2009. 20p. (Texto para discussão; 366). Recuperado de:
<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20366.pdf>
- Braz, R.L. (2015). *O Programa Andifes de mobilidade acadêmica: uma mobilidade estudantil no sistema federal de ensino superior brasileiro*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2015. Recuperado:
<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUBD-A3GFUT>
- Carmo, E.F et al. (2014). "Políticas públicas de democratização do acesso ao ensino superior e estrutura básica de formação no ensino médio regular". Brasília: *Revista brasileira Estudos pedagógicos*, V. 95, n. 240, p. 304 - 327.
- Cavalcante, S.; Ferreira, K. P. M.; Mourão, A. R. T. (2018). "Mobilidade". In: *Psicologia Ambiental: conceitos para a leitura da relação pessoa-ambiente*. Cavalcante, S.; Elali, G. A. (Organizadoras). Petrópolis, Rio de Janeiro. Ed. Vozes.
- Correa, A. S. de. (2018) "Fluxos migratórios no estado de Mato Grosso do Sul" (1970-2010). *Interações* (Campo Grande) vol.19 no.2, Campo Grande. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v19i2.1599>
- Cunha, L. A. (1980). *A Universidade Temporã: O ensino superior da colônia a era Vargas*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A.
- _____. (1995). *Educação Brasileira: Projetos em disputa*. São Paulo: Ed. Cortez.
- _____. (1996). "Políticas para o ensino superior no Brasil: até onde irá a autonomia universitária?" *Rev. Educação & Sociedade*, Ano XVII, n.º 55.
- Da Silva, F. L. (2006). "Prouni: política de inclusão acadêmica e social? Estudo dos impactos institucionais do Prouni na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e na Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO)". Anais do IV Congresso Nacional de Educação da PUCPR. Curitiba, PR: 2006. Recuperado de: www.pucpr.br/eventos/educere/educere2006/.../docs/CI-152-TC.pdf
- Dos Santos, W. G. (1994). *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Fontoura, F. A. P; Pinho de Almeida, L. (2017). "Estado e Políticas Sociais: algumas considerações teóricas". In: ALMEIDA, Luciane P; MELO, Ricardo P. (Organizadores). *Materialismo, Trabalho e Emancipação*. Campo Grande, MS:UCDB. 185p.
- Forquin, J. C. (1995) *Sociologia da Educação – dez anos de pesquisa*. Petrópolis: Vozes.

- Francellino, S.M.R.de L. (2002). *Trabalho docente e as fontes de estresse ocupacional em uma Universidade Federal*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, MS.
- Lopes, S. A. F. (2008). *Origem geográfica e estratégias de escolarização – um estudo sobre estudantes migrantes do interior de Minas Gerais para a Capital*. Dissertação de Mestrado Recuperado de:
www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/FAEC-8MLMXV
- Marandola, E. Jr. (2011). “Migração e Geografia”. *Rev. bras. estud. popul.* Vol.28 no.28. São Paulo Recuperado de:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01023098201100010001
- MEC/INEP/ Deaes. (2006). Tabela 1- Instituições. 1-1Número de instituições de educação superior, por organização acadêmica e localização seguindo a universidade da federação e a categoria administrativa da IES. Recuperado http://www.inep.gov.br/superior/censo_superior/sinopse.
- Medeiros, A. M. (2012). “Introdução à Política”. Recuperado de:
<https://www.sabedoria politica.com.br/ci%C3%Aancia-politica/>
- Nogueira, M. A.et al. (2008). “Fronteiras desafiadas: a internacionalização das experiências escolares”. In: *Educação e Sociedade*, V. 29, n. 103, p. 355-376.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). (2002). “Internationalization and trade in higher education: opportunities and challenges”. Paris: OECD.
- Perdomo, R. P. (2007). “Os efeitos da migração”. *Ethos Governamental*. Recuperado de: <files.bvs.br/upload/S/1555-8746/2007/vn4/a111-123-2.pdf>
- Pinto, M. M. (2013). “Políticas de acesso e democratização da educação superior: Prouni”. Recuperado de: <http://www.ojs.cesuca.edu.br>
- Resende Muniz, A. et al. (1978). “Evolução da ideia e da estrutura universitária”. In: *Educação Brasileira*. Brasília: CRUB, ano I, n. 02.
- Santos, A. C. (2012). *Trajetória e impactos do Programa Bolsa Social da UCDB*. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Católica Dom Bosco. Campo Grande, MS.
- Silva, M. G. M. (2000). *A face social da universidade?* Campo Grande: Editora UFMS.



Les politiques de mobilité à Madrid : mutations urbaines dans une « Mairie Du Changement »

Mobility policies in Madrid : urban mutations in a « City hall of Change »

Alicia Fernandez Garcia

MCF en langue et civilisation espagnoles.

Université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis
Paris (France)

alis_carras@hotmail.com

Cette contribution a pour objectif d'analyser l'offre de mobilité en tant que marqueur de changement politique à Madrid dans un contexte post-crise et de rupture avec le modèle antérieur. Toutefois, au-delà de l'étude des difficultés de mise en œuvre de ces nouvelles initiatives visant un aménagement urbain multimodal et une réduction de la place de la voiture dans la ville, l'intérêt de cet article porte également sur la complexité d'un changement de modèle urbain et sur les résistances sociales suscitées.

Mots-clés : mobilité, *Ahora Madrid*, transition urbaine, résistances sociales

Esta contribución tiene por objetivo analizar la oferta de movilidad como marcador de cambio político en Madrid en un contexto de poscrisis y de ruptura con el modelo anterior. Sin embargo, más allá del estudio de las dificultades de puesta en escena de estas nuevas iniciativas orientadas hacia una planificación urbana multimodal y una reducción del lugar del coche en la ciudad, el interés de este artículo reside igualmente en la complejidad de un cambio de modelo urbano y en las resistencias sociales suscitadas.

Palabras clave: movilidad, *Ahora Madrid*, transición urbana, resistencias sociales

O principal objetivo desta contribuição é analisar a oferta de mobilidade enquanto marcador de mudança política em Madrid num contexto pos-crise e de ruptura com o modelo anterior. Não obstante, além do estudo das dificuldades de implementação destas novas iniciativas visando um ordenamento urbano multimodal e uma redução do lugar do automóvel na cidade, o interesse deste artigo porta também sobre a complexidade de uma mudança de modelo urbano e sobre as resistências sociais suscitadas.

Palavras chave: mobilidade, *Ahora Madrid*, transição urbana, resistências sociais

This contribution aims to analyze the offer of mobility as a marker of policy change in Madrid in a post-crisis context and of break with the anterior model. However, beyond the study of the difficulties of implementing these initiatives aiming at a multimodal urban planning and trying to reduce the place of the car in the city, the interest of this article also deals with the complexity of a change in the urban model and in the social resistances it raises.

Key-words: mobility, *Ahora Madrid*, urban transition, social resistances

Cet article a pour objectif d'analyser l'offre politique de mobilité en tant que marqueur de changement à Madrid dans un contexte post-crise et de rupture avec le modèle antérieur (Coudroy de Lille et al., 2013). Confrontée à la place dominante des voitures et à une forte dégradation de l'environnement, la nouvelle mairie autoproclamée du « changement » gouvernée par *Ahora Madrid*, a entamé une transition urbaine à travers la réduction de la circulation motorisée, le partage modal de l'espace et le développement des mobilités douces (Emelianoff, 2015 :137-144).

La mobilité s'est imposée comme un sujet à part entière au sein de la politique urbaine madrilène. L'objectif est désormais de garantir une mobilité plus durable susceptible de briser la conception longtemps entretenue d'une mobilité en conflit avec l'environnement et le bien-être des citoyens (Subirats & García Bernardos, 2015 :7-10). La crise multiforme qui a frappé l'Espagne en 2008 et la récession qui s'en est suivie ont débouché sur une « fenêtre d'opportunité » pour explorer les liens existants entre le modèle économique et la production de l'espace (Héran, 2018 :271-280).

Ainsi, comment dans un contexte géographique, politique et culturel particulier, l'équipe municipale d'*Ahora Madrid* peut-elle, en agissant sur l'aménagement de l'espace urbain, garantir un changement de modèle ? Quels sont ses leviers d'action en matière de mobilité ? Comment cette nouvelle majorité municipale initialement proche des mouvements sociaux peut-elle « récupérer » la ville et la « rendre » aux habitants ?

À l'approche de la fin du mandat de ce nouvel exécutif local (2015-2019), cette contribution cherche à étudier l'évolution des politiques de mobilité à Madrid et les nouveaux défis posés par le renversement du modèle urbain spéculatif antérieur, dans un contexte institutionnel et sociétal souvent résistant au changement. Pour y parvenir, nous dresserons d'abord un parcours des principaux modes d'action ayant caractérisé l'agenda public local à Madrid, afin de mieux situer les changements introduits par la nouvelle équipe municipale.

Nous étudierons ensuite la nature et la portée des nouvelles politiques de mobilité pour diagnostiquer dans un dernier temps, les difficultés de mise en œuvre de ces initiatives visant un aménagement urbain multimodal et une réduction de la place de la voiture dans la ville. Il s'agira également de s'intéresser à la complexité du changement de modèle urbain et aux résistances sociales suscitées.

1. L'évolution de la gouvernance urbaine à Madrid

Un bref parcours des modèles de gouvernance urbaine à Madrid s'avère nécessaire pour comprendre les transformations de l'action publique locale et notamment la politisation des mobilités dans la capitale espagnole. Qui plus est, la rareté des études portant sur la politique urbaine à Madrid ainsi que l'évolution des comportements en matière de mobilité, nous amènent à nous intéresser à la conversion de la mobilité en sujet politique et polémique.

1.1. Le pari de l'ouverture et de la modernité

Après quarante ans de dictature franquiste, la configuration de Madrid était celle d'une ville ségréguée socialement. Le plan urbanistique de 1941 avait fait construire un anneau vert autour de la ville afin de freiner de futures constructions et de préserver ainsi la séparation entre son centre et sa périphérie (Julià, 2008 :440). L'installation d'industries en banlieue avait fini par expulser les ouvriers du centre-

ville tandis que l'activité économique de ce que l'on appelle le « vieux Madrid », se spécialisait dans le secteur tertiaire.

Cette orientation s'accroît avec l'entrée de l'Espagne dans l'UE (1986), ce qui entraîna l'essor du secteur des services et sa tendance à empiéter sur l'espace résidentiel. Les stratégies en faveur d'un « équilibre de la ville » et d'une « ville compacte » imaginées par le premier maire de la démocratie, le centriste Enrique Tierno Galvan (1979-1986), furent ralenties par l'incorporation de celle-ci à une dynamique compétitive et par sa conception comme une ville-entreprise au cours des années 1990.

Comme d'autres métropoles, la capitale espagnole connut une forte marchandisation de l'usage de son espace public (Diaz Orueta, 2009 : 202). À la fin des années 1980 et au début des années 1990, les discours politiques étaient chargés de références aux grands travaux et au développement économique. Des tours d'acier et de béton s'élevèrent dans la capitale espagnole (la tour Picasso en 1989 ou les tours KIO entre 1990 et 1996), identifiant Madrid à la modernité et la désignant comme une grande métropole dotée de tous les signes représentatifs d'une capitale internationale. De plus, le développement de la société de consommation favorisa de nouvelles demandes de produits et de services, ce qui trouva sa réponse dans le secteur commercial avec la multiplication d'entrepôts et l'apparition de grandes surfaces. En 1983, Madrid inaugura son premier centre commercial (Madrid 2-La Vaguada) (De la Fuente & Velasco, 2012 : 43).

L'aménagement urbain de la capitale fut ainsi revisité et en 1993, un plan dessina les nouveaux contours du modèle urbain, plus penché vers sa projection extérieure et axé sur la recherche de l'excellence et de la compétitivité. Cette étape coïncida avec la mort de Tierno Galvan (1986)¹ et l'arrivée de la droite à la mairie². Désormais, les orientations politiques des majorités conservatrices du Parti Populaire (PP) ciblaient sa dimension culturelle et internationale, le tout sous la promotion de l'investissement public-privé.

L'objectif était de « mettre la ville sur la carte » par le biais de grands événements, d'expositions, de conférences et de festivals internationaux. Le développement de nouveaux projets urbains liés à des événements internationaux tels que la *Feria Internacional de Arte Contemporáneo* en 1982 ou *Madrid Capital Europea* en 1988, facilita l'entrée de capitaux du secteur privé dans la gestion publique (Diaz Orueta & Fainstein, 2008 : 759-767). De plus, dans le contexte de Madrid capitale européenne de la culture (1992), elle fut alors conçue comme un nouveau centre d'attraction pour le tourisme, et les pouvoirs locaux s'attachèrent fortement à la modernisation de son patrimoine culturel, notamment autour du centre-ville (inauguration du musée national et centre d'art Reina Sofía, le musée Thyssen, l'auditorium national de musique et la Maison de l'Amérique) (De la Fuente & Velasco, 2012 : 35-59).

La victoire du PP lors des élections législatives de 1996 sous la direction de José María Aznar³ supposa l'irruption d'un urbanisme néolibéral. Les politiques publiques avaient désormais pour but la libéralisation de l'économie et la dérégulation urbaine avec une importance particulière donnée aux mégaprojets tels que le réseau des

1 Maire de Madrid entre 1979 et 1986 à la tête du Parti socialiste.

2 En 1989, un accord entre le Parti Populaire et le parti centriste (CDS) permit à Agustín Rodríguez Sahagún d'être nommé maire de Madrid. Par la suite, lors des élections municipales de 1991, José María Álvarez del Manzano (PP) obtint la majorité absolue.

3 Président du gouvernement espagnol au cours de deux mandats, entre 1996 et 2004 et ancien président du Parti populaire (PP).

trains à grande vitesse (AVE en espagnol), la construction de parcs thématiques ou encore, la prolifération de centres commerciaux (Diaz Orueta, 2009 :205-209). On revisita aussi le *Plan de Ordenacion Urbana* en y intégrant des changements afin de permettre une rapide augmentation du sol constructible⁴.

C'est ainsi que naissent à Madrid les PAUs (Montecarmelo, Las Tablas, Sanchinarro au nord ou Ensanche de Vallecas et Carabanchel au sud), à savoir des programmes d'action urbaine qui, sous la forme de l'urbanisation de noyaux isolés autour de la capitale, ont provoqué une croissance vertigineuse de son aire métropolitaine.

De plus, en raison de la « coalition de croissance » publique-privée à l'origine de leur conception, ces nouveaux quartiers ont consolidé d'une part l'importance accordée aux intérêts des promoteurs immobiliers dans la conception des politiques urbaines et d'autre part, le recours à la spéculation immobilière comme modèle de financement. En outre, la création de ces îlots résidentiels a donné naissance à un modèle urbain madrilène diffus et étendu où la voiture particulière s'est imposée au détriment de modes de transport plus écologiques tels que la marche à pied ou le vélo.

L'omniprésence de l'automobile à Madrid a ainsi fortement influencé la morphologie et l'organisation spatiale de son tissu urbain. Si ce modèle urbain encouragé par le PP madrilène s'est avéré massif, diffus et coûteux en termes écologiques et économiques, l'inflation spéculative à l'origine de ces projets pèse fort sur l'économie madrilène (Baron, 2010).

Le modèle de ville qui résulte de toutes ces années de spéculation immobilière et de mégaprojets était de plus en plus dirigé à assurer la compétitivité et la croissance économique de cette métropole (Alcalá-Santaella et al., 2011 :307-334). En même temps, les demandes citoyennes contre la marginalité, le chômage, l'insécurité et la vulnérabilité des infrastructures dans certains districts du sud et de l'est provenant de collectifs et associations de voisins, étaient souvent négligées par les gouvernements conservateurs de cette communauté autonome⁵. Ce modèle de gouvernance urbaine qui relève d'un choix politique a connu un frémissement au cours de la période 2000-2007 avec la « bulle immobilière » puis la crise de l'urbanisme spéculatif (Baron, 2009).

1.2. Mégaprojets urbains et rentabilisation de l'espace

L'arrivée à la mairie de la capitale espagnole d'Alberto Ruiz Gallardón (PP, 2003-2011)⁶ donna un nouveau cap aux politiques urbaines désormais focalisées sur la recherche de deux objectifs : accroître l'importance politique de la ville en améliorant ses instances de décision, et renforcer le modèle de ville compétitive mondiale en développant fortement les domaines permettant son développement économique (De la Fuente & Velasco, 2012 :46-47). Dans ce sens, la promotion urbaine de Madrid sans doute encouragée par sa candidature aux Jeux Olympiques

4 En 1998, Rafael Arias Salgado, ministre du développement du gouvernement de José María Aznar (PP), approuva la *Ley del suelo* ou loi du sol qui permettait de libéraliser le sol pour le rendre urbanisable. Lire à ce propos Charlotte VORMS, « Surproduction immobilière et crise du logement en Espagne », [https://laviedesidees.fr/IMG/pdf/20090512_espagne.pdf].

5 On citera à ce propos les revendications menées par le *Movimiento por la dignidad del Sur* ainsi que par celui nommé le *Movimiento por la Calidad de la Educación sur y este* constitué en 1994.

6 Maire de Madrid à la tête du Parti populaire entre 2003 et 2011 et antérieurement il fut président de la communauté autonome de Madrid de 1995 à 2003.

de 2012, fut à l'origine de la création de la société *Empresa Municipal Promoción Madrid* en 2002 puis en 2008, de l'*Oficina Madrid Global*.

Pendant cette période, ces deux entités vont s'occuper du marketing urbain et de la projection internationale de la ville. La recherche de l'attractivité de Madrid et la volonté de la repositionner au niveau international ont également encouragé la construction des quatre tours les plus hautes de la ville⁷. Entre 2000 et 2013, Madrid s'est ainsi imposée comme la ville d'Europe où l'on a construit les plus hauts bâtiments (Appert et al., 2017 :469-480). Au milieu de cette « folie des grandeurs », se placent deux grands projets d'infrastructures : l'enfouissement de l'autoroute M-30⁸ suivant le modèle du *Big Dig* de Boston et la construction d'un nouveau terminal (T4) à l'aéroport de Barajas sur plus de 750 000 m², ce qui lui vaut désormais la condition de hub mondial (De la Fuente et Velasco, 2012 :49).

De même, le développement des mégaprojets urbains fut conçu comme une option stratégique dans le cadre des nouvelles politiques urbaines (Diaz Orueta & Fainstein, 2008 :759-767). Les opérations urbanistiques menées ou reprises au cours de ces années témoignent d'un modèle urbain désormais marqué par le gigantisme. À ce propos, on citera l'*Operación Rio*, un plan titanesque de rénovation urbaine aux abords du fleuve Manzanares et la très controversée opération Chamartín qui demeure l'exemple emblématique d'une « périphérie néolibérale » (Diaz Orueta, 2015 :179-182).

Actuellement, ce projet d'aménagement du nord de Madrid a été redimensionné par la nouvelle équipe municipale en fonction de nouveaux objectifs tels que le développement des logements sociaux et des mobilités douces (Baron et Fernandez Garcia, 2019). Le pouvoir politique, parfaitement couplé avec les principaux groupes économiques, renforça un modèle de gestion public-privé où les surcoûts, les privatisations et l'opacité ont marqué la gouvernance du PP madrilène (Camacho et al., 2015 :15-23). Un modèle considéré dans l'actualité comme ruineux et qui a plongé Madrid dans ce que l'on appelle la culture « *del pelotazo* », à savoir de la spéculation, des coûts exorbitants et des projets pharaoniques souvent à l'arrêt voire jamais réalisés⁹.

Des exemples de ce modèle de développement urbain marqué par le gigantisme et la spéculation sont l'Eurovegas, ce grand projet de casinos promu par Adelson, un entrepreneur très controversé et soutenu par le gouvernement de la communauté de Madrid qui ne vit jamais le jour ; l'aménagement de la Plaza de España jamais conclu ou encore, le projet Mahou-Stade Calderón qui prévoyait dix tours de 36 étages et qui fut annulé par les tribunaux¹⁰.

À l'initiative de ces grands projets, on trouve des acteurs privés tandis que la participation publique, totalement subsidiaire, sert surtout à faciliter les retours sur investissements des promoteurs. Ce repli des pouvoirs publics dans la planification de la ville, parallèlement au repli de l'État dans la prestation de services, ont fait de Madrid l'une des références privilégiées de l'urbanisme néolibéral.

7 Il s'agit d'un centre d'affaire autour de quatre tours qui sont les plus hauts immeubles de Madrid. On y trouve la tour Espace, la tour de Cristal, la tour PwC et la tour nommée Cepsa. Les travaux de construction commencèrent en 2004 et ils prirent fin en 2009.

8 La M-30 est une voie circulaire qui fait le tour de la capitale.

9 « Gallardón gastó 11 millones de euros en falsos proyectos », *Publico*, 12 juin 2017.

10 « La operación Mahou-Calderón 'se desatascó' », *El Mundo*, 1 juillet 2017.

Le mot d'ordre des politiques publiques était « l'aménagement rentable » de l'espace, donnant ainsi naissance à un urbanisme madrilène désordonné et fortement spéculatif qui a légué des îlots résidentiels, des déséquilibres territoriaux et sociaux ainsi qu'une forte dépendance à la voiture privée (Albalaye & Bel, 2012 :457). Comme dans d'autres villes espagnoles, la bulle immobilière a fait émerger de nombreux quartiers et villes fantômes souvent éloignés des transports et des services publics. Ce fut le cas du lotissement nommé Cristina Sur, dans la ville de Pinto au sud de Madrid (Faure, 2008 : 56-57), ou le quartier de Valdebebas, dont les bâtiments qui devaient héberger 30 000 résidents n'en comptent désormais que 6 000¹¹.

Le modèle ne répondait pas à une demande sociale liée aux besoins de logements, mais à la quête d'enrichissement des promoteurs immobiliers et des banques. À Madrid, les prix de l'immobilier ont augmenté de 174 % de 1995 à 2005 contre 46 % pour les salaires. Les Espagnols se sont fortement endettés pour devenir propriétaires : en 2005, le taux d'endettement des familles atteignait 110 % de leurs revenus (Fernandez Garcia & Petithomme, 2015 : 9-15).

La troisième étape dans la gouvernance urbaine est liée à l'impact de la crise économique et des politiques d'austérité qui se sont succédées entre 2008 et 2014. Afin de pallier le chômage élevé, notamment dans les villes avec une forte dépendance à l'égard du secteur du bâtiment comme Madrid par exemple, le gouvernement socialiste de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011) mit en place le *Fondo Estatal de Inversión Local*, qui octroya aux villes la liberté de financer des projets urbains tels que la réhabilitation de bâtiments, l'amélioration des espaces et installations publiques, et des projets d'infrastructures comme le transport public, la mobilité durable, etc. (Vallés & Maravall, 2010 : 61-79).

Toutefois, en 2011, l'UE imposa à l'Espagne un ensemble de mesures d'austérité. Parmi celles qui touchèrent le plus le domaine des politiques urbaines, on citera la réforme de l'article 135 de la Constitution qui limite l'endettement et donne la priorité au paiement de la dette publique. À travers cet outil, le gouvernement central imposa d'importantes coupes budgétaires dans les services de base des communautés autonomes et des gouvernements locaux, marquant ainsi le retour à « l'urbanisme d'austérité ».

Les élections municipales de 2015 ouvrirent une nouvelle étape dans la gouvernance urbaine avec l'accès de nouvelles coalitions de gauches alternatives à la mairie de grandes métropoles telles que Madrid, Valence ou Barcelone comme une réponse à la corruption, à l'austérité et à l'aggravation des inégalités. De nouvelles équipes municipales qui doivent composer avec de forts endettements laissés par les mairies sortantes et avec des ruines urbanistiques résultat de l'urbanisme spéculatif des années 1990-2000, tout en promouvant une nouvelle orientation dans les politiques urbaines (Coudroy de Lille et al., 2013 : 15). À Madrid, le legs des maires conservateurs du PP est désastreux avec des quartiers planifiés et à l'abandon (Pau de Vallecas, Pau de Carabanchel) et de nombreux projets faillis en dépit de forts investissements publics comme ce fut le cas pour la *Ciudad de la Justicia*¹² ou encore le *Centro Internacional de Convenciones*¹³.

11 « 4000 farolas para 6000 vecinos », *El País*, 9 mars 2015.

12 « La ciudad de la Justicia en liquidación », *El País*, 26 novembre 2013.

13 « 100 millones de euros después, en Madrid se seguirá poniendo el sol », *El Mundo*, 19 décembre 2014.

2. La mobilité à l'épreuve de la transition

Scindée autour de plusieurs courants, la coalition *Ahora Madrid* dirigée par Manuela Carmena¹⁴ compte 20 conseillers municipaux sur un total de 57 et se définit comme une « candidature citoyenne d'unité populaire » regroupant plusieurs groupes politiques (8 membres de *Podemos*¹⁵, 5 dissidents d'IU, 3 appartenant au groupe *Ganemos*¹⁶, 3 indépendants et un membre d'*Equo*, parti écologiste). Les multiples cas de corruption (Acuamed, Colmenar Viejo, Ampuero, Mercamadrid etc.) qui touchèrent le PP après 24 ans de pouvoir dans la communauté, ainsi que les accusations de financement illégal dont sont victimes certaines personnalités importantes du parti et qui sont à l'origine de la motion de censure contre Mariano Rajoy¹⁷ du 1^{er} juin 2018, ont nourri la méfiance des citoyens à l'égard des partis traditionnels. La victoire de l'équipe de Carmena, en 2015, eut lieu dans un Madrid meurtri par les années de crise et les affaires de corruption, et où la perspective d'un changement s'imposa (Fernandez Garcia & Petithomme, 2019).

Il est important de souligner qu'une partie des membres d'*Ahora Madrid* ont été des membres actifs du mouvement des indignés¹⁸ en 2011, de telle sorte qu'ils en ont importé une nouvelle culture politique et des revendications telles que la transparence ou la démocratie participative (Petithomme, 2018 :163-178). Des marqueurs qui caractérisent désormais l'action publique municipale à Madrid (Nez, 2018 :112-121). À ce propos, le terme « transition » fait ici référence à une nouvelle ère marquée par des promesses de transparence et de rigueur dans la gestion publique, mais aussi par une nouvelle conception de la ville dont le mot d'ordre est « la réappropriation de l'espace », qui est devenue la marque de fabrique de cette nouvelle équipe municipale (Cottin-Marx et al., 2013).

2.1. La réorganisation de l'espace et le partage de la mobilité à Madrid : entre héritage et renouveau

Avant l'arrivée d'*Ahora Madrid*, les équipes municipales du PP ont tâché d'agir, quoique tardivement, sur les émissions polluantes provenant des transports motorisés, à travers la mise en place de politiques dans les domaines de l'aménagement et de la mobilité. Ana Botella (2011-2015)¹⁹ mit en place, en décembre 2014, à savoir à la fin de son mandat, la création de Zones de priorité résidentielle (APR), une mesure de semi-piétonisation déclarée expérimentale sous le gouvernement de son prédécesseur Alberto Ruiz Gallardón (2003-2011).

Toutefois, les modes de transport doux, à savoir le vélo et la marche à pied, sont restés minoritaires dans la capitale où en 2012, seuls 29 % des déplacements se faisaient à pied et où les vélos étaient pratiquement inexistantes. Concernant le vélo, il fallut attendre 2011, huit ans après son élection à la mairie, pour que Alberto Ruiz Gallardón présente des propositions en matière de mobilité. Parmi ses promesses jamais réalisées, on citera la création d'une piste cyclable de 5 km pour relier la place Castille à la place Cibeles ou son projet de construction d'une M-10, un anneau

14 Maire de Madrid depuis les élections municipales de 2015 sous les couleurs du mouvement *Ahora Madrid* (Maintenant, Madrid).

15 Parti de gauche dite alternative à la tête du politologue Pablo Iglesias.

16 Plateforme citoyenne municipaliste créée en 2014.

17 Membre du parti populaire (PP) et président du gouvernement espagnol de 2011 à 2018.

18 Appelé aussi mouvement du 15-M. Il s'agit d'un mouvement social qui est né suite à la crise économique de 2008.

19 Maire de Madrid de 2011 à 2015 sous l'étiquette du PP.

cycliste autour du centre-ville²⁰. Par ailleurs, malgré sa volonté répétée de doter Madrid d'un système de location publique de vélos, l'initiative ne s'est concrétisée que sous le mandat d'Ana Botella et s'avéra très vite un échec²¹.

Conséquence de ces années marquées par des promesses souvent non tenues en matière de mobilité, la métropole madrilène se caractérise par l'invasion de l'automobile, la détérioration de la qualité de vie et la pollution de l'air. Madrid réserve 80 % de son espace public à la voiture privée même si celle-ci transporte moins de 30 % des habitants²². Pour l'équipe d'Ahora Madrid, la mobilité va au-delà d'un simple débat sur l'usage de la voiture et elle occupe désormais une place centrale au sein des politiques publiques²³.

Cette nouvelle mobilité qui octroie un rôle prioritaire au vélo et aux piétons implique une nouvelle manière de penser l'espace et une volonté de se le réapproprier en renforçant la participation citoyenne dans la ville (Harvey, 2013). Si ces nouveaux élus sont les acteurs d'une transition « écomobile », leurs politiques en faveur des déplacements durables, d'une réduction du trafic motorisé et du partage modal de l'espace, font face à de multiples défis financiers, politiques, urbains et citoyens (Ascher, 2013 : 60-72).

D'abord, financiers car elles doivent se développer dans un contexte de raréfaction des ressources mises à leur disposition. Confrontées à une crise économique sans précédent, Madrid a vu sa capacité de régulation politique amendée par la mise en place d'importantes coupes budgétaires depuis 2011, et sa capacité d'investissement est désormais plus limitée malgré la restructuration de sa dette municipale²⁴. Des défis urbains également, en raison d'un tracé urbain pensé majoritairement pour les véhicules motorisés (Baron et Loyer, 2015 : 40-51).

Des défis citoyens enfin, à cause des résistances suscitées par la transformation des modalités de gouvernance urbaine dans un contexte institutionnel et sociétal où la mobilité a souvent été réduite à l'automobile (Miralles i Guasch et al., 2012). La mobilité à Madrid est devenue un sujet de transition urbaine et de transformation de la culture politique : un nouveau référentiel de politiques publiques capable d'articuler les modes de déplacement et les usages de l'espace public émerge ainsi dans le Madrid de Carmena.

2.2. Guerre à la voiture, place au piéton

Depuis l'arrivée à la mairie de José Manuel Calvo, adjoint à l'urbanisme, le modèle antérieur du « tout-voiture » a été remis en cause, et les mesures dissuasives afin de réduire la place du véhicule privé connaissent un élan sans précédent et montrent la détermination de cette maire « indignée » de donner à la ville un tournant écolo.

Finie donc la difficile cohabitation entre les piétons, les vélos et les voitures. En décembre 2016, Carmena reprit l'une de ses promesses de campagne visant l'interdiction aux voitures d'une partie du centre-ville (2 km² d'ici 2020) et lança un dispositif de réduction de la circulation sur la Gran Vía, l'un des symboles de la

20 « Gallardón se sube por fin a la bici », *El Mundo*, 8 mai 2011.

21 « BiciMad pide el rescate », *El Mundo*, 22 octobre 2015.

22 « Madrid ensancha su corazón », *El País*, 1 décembre 2017.

23 « El ayuntamiento busca un nuevo modelo de movilidad para Madrid », *El País*, 23 mai 2016.

24 En 2012, la dette de la mairie de Madrid s'élevait à 6 819 millions d'euros, il s'agissait de la dette la plus élevée de toute l'Espagne.

capitale, durant les vacances de Noël²⁵. La mesure fut présentée comme le premier pas en vue d'une semi-piétonisation de cette avenue emblématique qui depuis 2018, n'est plus accessible qu'aux résidents, aux bus, aux taxis et aux cyclistes. Le dispositif de piétonisation de l'avenue Gran Via fut répété en décembre 2017 avec 28 jours de semi-fermeture aux véhicules privés. Des amendes de 90 euros furent également prévues pour les conducteurs contrevenant à la décision et pour les voitures les plus polluantes, tandis que les tarifs des parkings furent majorés.

Un an plus tard, en novembre 2018, la maire de Madrid inaugura la nouvelle Gran Via avec plus d'espaces pour les piétons. L'aménagement de cette artère principale s'est imposé comme le symbole du grand projet urbain conçu par Carmena dont la finalité est la fermeture du trafic dans le centre historique afin de réduire la pollution et faire de Madrid une ville « plus agréable à vivre »²⁶. La nouvelle Gran Via témoigne aussi de l'impact du travail politique dans la construction de la fabrique urbaine.

Cette avenue emblématique dispose désormais de deux voies en double sens, dont une pour les véhicules autorisés, et l'autre pour les transports en commun et les vélos. La vitesse a également été limitée à 30 km, ses trottoirs sont plus larges, comptent désormais de nouveaux bancs et feux rouges, et ses lampadaires sont à basse consommation. La nouvelle Gran Via a été fortement végétalisée avec l'implantation de 89 arbres²⁷. La volonté de rendre la ville aux habitants, chère à Manuela Carmena, est également à l'origine de la constitution d'une équipe d'urbanistes qui travaillent actuellement sur la piétonisation de 24 autres rues de Madrid.

La mairie a repris le plan *Area de prioridad residencial* (APR) qui a complètement modifié la circulation dans la capitale tout en restreignant l'accès du véhicule privé dans les arrondissements du centre. Cette restriction du trafic déjà appliquée dans quatre arrondissements très centraux (Letras, Cortes, Embajadores, Opera), voit désormais son périmètre de priorité résidentielle s'élargir en y incluant les rues Alberto Aguilera, Carranza, Sagasta, Génova, Paseo de Recoletos, Paseo del Prado, Ronda de Atocha, Ronda de Valencia, Ronda de Toledo, Gran Vía de San Francisco, Bailén, Plaza de España, Princesa et Serrano Jover²⁸.

Le résultat de cette bataille en faveur d'une « mobilité verte » est un centre-ville désormais réservé aux seuls résidents et véhicules non-polluants. Environ 150 caméras surveillent les plaques d'immatriculation des véhicules entrants et dans les 5,2 km² compris entre la Puerta del Sol et la Plaza Mayor, seules peuvent circuler les voitures des résidents, les véhicules peu polluants, à savoir hybrides ou à énergie verte, les transports publics, les taxis, les VTC et les services d'urgence. Pour les véhicules dotés d'éco-vignettes²⁹, seul l'accès aux parkings leur est autorisé³⁰. Toutefois, même si les restrictions au trafic dans le centre de Madrid est l'une des plus anciennes aspirations des associations de voisins, l'initiative n'a pas été bien

25 « Carmena confirma que peatonizará la Gran Via durante su mandato », *El País*, 5 janvier 2017.

26 *Op. cit.*, *El País*, 23 mai 2016.

27 « Así es la nueva Gran Vía: más verde y paseable », *La Vanguardia*, 23 novembre 2018.

28 L'ordonnance est entrée en vigueur en novembre 2018 et fait partie du plan « Madrid central », dont la finalité est d'interdire le centre de la capitale aux voitures polluantes afin de donner la priorité aux piétons, aux résidents et aux transports publics.

29 Voitures diesel et essence postérieures aux années 2006 et 2000 respectivement.

30 « Madrid Central: guía con todo lo que debes saber sobre las restricciones al tráfico », *El Mundo*, 29 novembre 2018.

reçue de la part des commerçants : pour la Confédération du commerce spécialisé de Madrid (COCEM), la mesure est « inappropriée »³¹.

Malgré les résistances citoyennes, la récupération de l'espace par la nouvelle équipe municipale passe par le développement de la piétonisation, qui est le mot d'ordre du nouveau plan de mobilité (*Plan Integral de Espacio público y movilidad*). Deux mesures fortes sont à mettre en avant : la piétonisation partielle de l'avenue Paseo del Prado tous les dimanches entre 9h et 14h ; et la fermeture hebdomadaire de deux autres avenues (Federico Garcia Lorca et Peña Gorbea), situées à Villa de Vallecas et Puente de Vallecas respectivement.

Un autre marqueur de changement dans les politiques de mobilité conçues par la nouvelle équipe municipale est celui de « fluidifier le trafic ». À ce propos, la maire de Madrid a décidé de rendre certaines artères commerçantes à sens unique pour les piétons. Une mesure avant-gardiste afin d'éviter les attroupements. Ce fut le cas de la rue Preciados, qui relie la Puerta del Sol à la place Callao, et de la rue Carmen. Les week-ends et jours fériés compris entre le 1^{er} décembre et le 7 janvier, ces deux voies furent à sens unique pour les piétons. La vitesse a aussi été réduite à 30km dans les rues à sens unique, et à 20km dans les zones à plateforme unique, à savoir où les trottoirs sont au même niveau que la chaussée, comme c'est le cas dans les quartiers de Lavapiés et de Chueca. Une nouvelle ordonnance régule la circulation des vélos ou d'autres transports alternatifs comme les trottinettes et les segways. Autant d'initiatives novatrices pour un Madrid moins pollué et plus agréable à vivre et pour dissuader les conducteurs de prendre la voiture tout en les encourageant à réfléchir à d'autres alternatives de déplacement plus durables³².

Enfin, le partage de la mobilité et la réorganisation de l'espace s'accompagnent pour l'équipe de Carmena, d'une augmentation de l'usage du transport public. Sur cet enjeu, *Ahora Madrid* a mis en place une réduction de l'impôt sur les activités économiques (IAE) pour les entreprises payant l'intégralité de l'équivalent madrilène du pass navigo francilien à leurs employés³³. Dans cette logique de promotion des transports en commun, le pass transport pour les moins de 26 ans a été plafonné à 20 euros et le réseau de bus et de métro est renforcé lors des périodes de vacances.

De plus, la mairie de Madrid a annoncé le rachat de 75 % des actions du Métro de Madrid qui furent vendues en 2011 par l'ancien maire, pour pouvoir ainsi récupérer une partie de sa gestion. Si une telle vente avait permis d'épargner 150 millions d'argent public, elle se fit au détriment de la possibilité d'une influence politique sur ce moyen de transport³⁴. Parmi d'autres solutions envisagées pour un Madrid « des transports en commun », on peut mettre en avant la création d'un billet unique et

31 Néanmoins, les premières limitations au trafic motorisé dans le centre de la capitale datent de 2004 quand Alberto Ruiz-Gallardón (PP) déclara le quartier de Cortés zone de priorité résidentielle. Cette limitation s'étendit peu à peu aux quartiers Las Letras (2005), Embajadores (2006) et Opera (2015).

32 L'ensemble de ces initiatives font également écho aux 30 mesures qui composent le plan « A de la qualité de l'air » dont la finalité est de réduire la pollution. Parmi les actions les plus emblématiques, on citera la réduction de la vitesse à 70km/h sur l'autoroute M-30 et ses accès, la rénovation des bus publics et le développement du réseau cycliste.

33 De même, la volonté de l'équipe de Carmena de retirer peu à peu de la capitale les véhicules les plus polluants a débouché sur l'élargissement de cette réduction d'impôts aux conducteurs de motos et de cyclomoteurs, afin de les encourager à remplacer leurs véhicules par un autre classé sous l'étiquette C.

34 « La saturación del Metro de Madrid: los mismos trenes para más demanda », *Publico*, 11 février 2019.

intermodal qui pendant 90 minutes, permet de voyager sur tout le réseau de transport, ou encore la gratuité exceptionnelle des transports lors des pics de pollution.

2.3. La mobilité cycliste comme expression d'une nouvelle culture politique et urbaine

Le vélo est un levier d'action extrêmement symbolique dans la mesure où son usage est porté par un dynamisme à la fois écologique (mode de transport « doux ») et de santé publique (lutte contre la sédentarisation), tout en étant une alternative très économique à l'automobile et aux transports publics (Héran, 2014 :214). Dans la nouvelle mairie de Madrid, le vélo est même devenu un outil de pression afin de légitimer et de territorialiser une nouvelle culture politique de l'urbain incarnée par la mobilité cycliste.

Force est de constater comment le vélo s'est imposé dans cette mairie comme un choix stratégique afin de véhiculer une politique expérimentale et idéologique autour de la mobilité. Ainsi, ces innovations introduites placent les discours de la mobilité à Madrid dans un processus de transition entre la culture automobile traditionnelle et une nouvelle culture de la mobilité partagée, douce et durable.

Parmi ce qui singularise la transition urbaine dans la métropole de Madrid, on mettra en avant les changements dans la conception de l'espace mais aussi le rôle donné à la mobilité cycliste et à la participation citoyenne. En ce sens, les priorités de l'agenda des politiques publiques de Madrid ont évolué en mettant désormais l'accent sur ce que Henri Lefèvre a nommé le « droit à la ville » des habitants (Lefebvre, 1972). À ce propos, les projets de modération du trafic dans le centre-ville et de semi-piétonisation de certaines zones, ainsi que l'amplification et l'amélioration de l'anneau cycliste poursuivent l'ambition de rendre la ville aux habitants, qui l'ont perdue au profit de la circulation motorisée.

De même, les nouveaux « ARTEfactos », à savoir des bâtiments qui combinent des logements avec des espaces publics, le réaménagement de certaines voies sur l'avenue Gran Via et la rue Alcalá pour créer un système de mobilité où le vélo soit intégré au reste du trafic routier, témoignent du passage d'une production de l'espace à une construction sociale de celui-ci basée sur la mobilité partagée et les échanges.

En matière de mobilité cycliste, les élus d'*Ahora Madrid* ont également cherché à se démarquer des politiques du PP, en montrant leur capacité à promouvoir une pensée propre sur la ville de demain à travers la multiplication de pistes cyclables ou « en révolutionnant » l'usage du vélo. Cette équipe municipale est en train de superposer l'espace du transport à l'espace de la mobilité conçu comme un lieu où les personnes peuvent bouger et se détendre (Mirallès i Guasch et al., 2018 :253-260). L'espace est désormais destiné à l'échange et plus seulement à la circulation.

Dans ce sens, les politiques de mobilité mises en place par *Ahora Madrid* cherchent à renverser la planification urbaine des dernières années dont la finalité était de rendre confortable l'usage de l'automobile (Herce, 2013 :68-76) et de soumettre les citoyens aux besoins de celle-ci (Iglesias et al. 2011 : 389-390). En effet, l'exclusivité de l'usage de la voiture a hiérarchisé les voies et l'activité dans les rues de Madrid. Pour compenser l'hégémonie du véhicule privé, des infrastructures de déplacement dites « vertes » telles que les pistes cyclables ont été construites mais ont souvent été ségréguées du trafic motorisé qui demeure prioritaire (Martí-Costa & Tomàs, 2016)

À Madrid, l'équipe municipale d'Ana Botella (2011-2015), a multiplié les actions et les dispositifs (zones 30, voies « avanzabicis+motos », etc.) destinés à la promotion du cyclisme urbain, sans pour autant susciter l'engouement des habitants, réticents à se mettre à pédaler au milieu d'un trafic madrilène très agressif. Pour l'équipe de Manuela Carmena, le réaménagement de l'espace afin de démocratiser l'usage du vélo s'impose et les nouveaux leviers d'action témoignent du virage expérimental de la nouvelle mobilité multimodale.

En juin 2017, la capitale avait inauguré 32 km de pistes cyclables avec des pistes protégées et de nouveaux « *ciclocarriles* » suscitant une importante mobilisation citoyenne, car si pour certains, le vélo doit partager l'espace avec la voiture, d'autres considèrent que les voies exclusives et protégées sont le seul moyen d'encourager les citoyens à pédaler.

C'est dans ce contexte animé par une nouvelle culture politique de l'urbain marquée par la modération du trafic, que se situent les aménagements de la rue d'Alcalá. Le projet Alcalá veut réduire de deux voies cette avenue emblématique afin d'y instaurer une piste cyclable et d'élargir la chaussée³⁵. Si certains y voient le résultat de la « dictature de la pédale »³⁶ de la nouvelle équipe municipale et un étranglement de la mobilité motorisée, d'autres saluent un projet qui, en réduisant l'espace de la voiture, récupère la ville (Herce, 2009 : 10-12).

La politique volontariste d'*Ahora Madrid* afin d'améliorer la vie des Madrilènes, réduire la pollution atmosphérique et mettre fin au « tout-voiture » est également à l'origine d'une piste cyclable sur l'avenue Burgos et de nouveaux itinéraires cyclistes comme celui qui vise à connecter le parc O'Donnell avec le Retiro ou la construction d'un itinéraire cycliste parallèle au parc Madrid Río. En plus, l'équipe municipale a lancé un plan d'aménagement complet de ce que l'on appelle l'« Anillo ciclista » ou l'anneau vert cycliste, qui contourne la ville sur un parcours de 65 km. Une voie particulièrement empruntée par les universitaires, car elle permet de rejoindre l'université Autonome³⁷.

Les travaux terminés à l'été 2017 ont mis fin à l'un des points noirs du trafic cycliste dans la capitale, à savoir la connexion entre cet anneau vert et la route M-607 menant à la ville de Colmenar Viejo. Enfin, le dernier aménagement en date est celui de la construction de trois nouvelles pistes cyclables pour relier le fleuve Manzanares avec l'anneau vert cycliste dans les quartiers de Moncloa et de Villaverde. Qui plus est, un nouveau projet prévoit de connecter le parc Madrid Río avec un autre parc, celui de Lineal de Manzanares³⁸. Ces aménagements permettront de parcourir à pied et en vélo le cours du fleuve Manzanares.

Le service BiciMad ou Vel'ibre mérite une attention particulière tellement il bat des records. Rien que pour l'année 2018, plus de 42 stations ont été installées passant de 165 à 207. De même, 2 500 vélos sont aujourd'hui mis à disposition des Madrilènes. Le service qui cherche aussi à désenclaver certains quartiers

35 Sur la rue Alcalá et sur la Gran Vía, une seule piste dans le sens de la montée est réservée aux cyclistes. Pour la descente, voitures et vélos partagent la chaussée même si la vitesse est limitée à 30 km.

36 « Así es la gestión del concejal ciclista más polémico de Valencia », *La Vanguardia*, 22/01/17.

37 « Carmena conecta en bici la capital con la universidad autónoma », *El País*, 30 mai 2017.

38 « El Manzanares se expande para peatones y ciclistas », *El País*, 1 septembre 2018.

périphériques, touche aussi désormais des arrondissements situés en dehors de la M-30 tels que Ciudad Lineal et Vallecas³⁹.

BiciMad est sans doute l'un des symboles du nouveau discours politique sur la mobilité cycliste à Madrid. L'équipe de Carmena a réussi à sortir de la faillite le système en parvenant à un accord d'achat avec l'entreprise gestionnaire. Moyennant 10,5 millions, la gestion de BiciMad appartient désormais à l'entreprise municipale de transport et de ce fait, elle est directement gérée par la mairie. Depuis lors, le service de vélos publics est en plein croissance : plus de 65 000 abonnés et 16 000 déplacements par jours en 2018.

Depuis l'arrivée d'*Ahora Madrid*, l'usage du vélo à Madrid a connu d'autres nouveautés tels que la permission de tourner à droite pour les cyclistes devant un feu rouge ou la possibilité de circuler dans les deux sens sur des rues résidentielles, à savoir celles où la vitesse est égale ou inférieure à 20 km/h et dans ce que l'on appelle désormais les « cicocalles », c'est-à-dire les rues réservées aux piétons et aux vélos. De même, une nouvelle ordonnance permet aux cyclistes d'attacher leur vélo à des éléments appartenant au mobilier urbain mis à part les bancs et les arrêts de bus. Une revendication longtemps demandée par les usagers du vélo et les associations cyclistes, qui permet aussi de pallier le faible nombre de gare-vélos qui existent dans la capitale⁴⁰.

Autant de mesures qui ont forgé l'idée d'une « législation du vélo » dans le Madrid de Carmena⁴¹. Les timides résultats de ces politiques publiques en faveur de la mobilité cycliste sont néanmoins encourageants : bien que les vélos occupent toujours une faible proportion des mobilités urbaines à Madrid, à peine 1 % des déplacements, ils gagnent fortement en présence (ils ont été multipliés par cinq entre 2008 et 2017)⁴².

Malgré des mesures souvent avant-gardistes afin de démocratiser l'usage du vélo, le mécontentement de certains collectifs cyclistes et les critiques rendent compte de la réceptivité mitigée par une partie des habitants des changements introduits. Parmi les sujets d'exaspération, on mettra en avant le manque d'infrastructures spécifiques et le modèle de cohabitation urbaine caractéristique de la capitale qui ne donne pas assez la priorité aux cyclistes. En effet, la plupart des 250 kms d'infrastructures cyclistes s'articulent autour des « ciclocarrilles », à savoir des voies limitées à 30 km où les vélos et les véhicules motorisés partagent la chaussée.

La peur des voitures et le fait de devoir pédaler à côté d'elles semble être le principal frein des usagers pour se mettre à pédaler, malgré parfois l'envie de le faire. En effet, selon une étude, 32 % des Madrilènes affirment vouloir prendre le vélo pour leurs déplacements quotidiens mais la réalité est qu'à peine un sur 100 le fait en pratique (1,32 %)⁴³. Si dans la capitale 57 % de la population peut être considérée comme des « cyclistes potentiels », le nombre d'accidents qui ont touché les cyclistes, symbole de l'insécurité routière dans la capitale, est devenu le premier

39 « Madrid amplia un 25% las estaciones de Bicimad », *El País*, 17 octobre 2017.

40 « Los ciclistas que circulen por Madrid podrán girar a la derecha con el semáforo en rojo », *El País*, 26 juillet 2018.

41 « La legislatura de la bici (o no) », *El País*, 26 décembre 2018.

42 Pour l'accès aux données sur l'étude menée :

[<https://www.enbicipormadrid.es/2018/04/entre-65000-y-87000-desplazamientos.html>]

43 Bilan MobilityISDIgital élaboré par l'école de commerce ISDI sur l'usage des transports en commun et des services électroniques dans la mobilité de Madrid et Barcelone.

obstacle à l'usage du vélo, même si le nombre de sinistres demeure stable : 739 en 2017, 736 en 2016 et 734 en 2015⁴⁴.

3. Bilan conclusif : les défis du nouveau modèle de mobilité urbaine à Madrid

En plus de la diminution du trafic, les initiatives de piétonisation massive, le renforcement des transports en commun ou la multiplication des espaces réservés aux vélos, le nouveau modèle de mobilité urbaine dans le Madrid de Carmena se veut inclusif et participatif. La plateforme numérique *Decide Madrid*⁴⁵ qui est un dispositif permettant aux citoyens de formuler, de débattre et aussi de voter des propositions en matière de politiques publiques, est emblématique de la volonté de la nouvelle équipe de « gouverner en écoutant »⁴⁶. Si certaines propositions ont reçu les soutiens requis pour être soumises à un référendum, d'autres ont fait l'objet de consultations citoyennes comme ce fut le cas des projets d'aménagement de l'avenue Gran Vía et de la Plaza de España. On mettra également en avant comment dans les processus de participation menés depuis l'arrivée de Manuela Carmena, la mobilité a souvent été placée au centre des débats. Les résultats de la première consultation citoyenne le montrent bien : avec plus de 200 000 voix, la proposition d'un billet de transport intermodal, fut la plus votée.

Le fonctionnement délibératif est un marqueur d'*Ahora Madrid* : ainsi au-delà de cet outil numérique de démocratie directe qu'est *Madrid Decide* et des initiatives citoyennes, d'autres moyens de consultation ont été mis en place afin de garantir une politique participative. On citera à ce propos le cas du plan de mobilité (*Plan director de movilidad ciclista 2008+*) qui, durant l'année 2016 et 2017, a circulé dans plusieurs forums cyclistes, suscitant des idées et propositions dont certaines ont été incorporées au projet.

Le plan a également été soumis pendant 20 jours à une période d'information publique. Ainsi, aux mécanismes classiques de démocratie participative tels que les consultations, la nouvelle équipe municipale ajoute d'autres modalités d'implication directe des Madrilènes dans les prises de décisions publiques (Nez, 2019). De plus, les budgets participatifs et les espaces de participation créés dans les quartiers (« *foros locales* ») attestent d'un changement de culture politique dans la mairie de Madrid après 24 ans de gouvernance du PP et d'une très faible prise en compte de la participation citoyenne. Néanmoins, celle-ci demeure un défi dans le Madrid de Carmena car, malgré plus de 400 000 personnes inscrites et 20 000 propositions, seulement deux d'entre elles ont obtenu 1 % du recensement nécessaire pour être débattues⁴⁷.

Une nouvelle culture politique de l'urbain est de mise dans le Madrid de Carmena et elle poursuit la réappropriation de l'espace tout en mettant en cause la domination de la voiture. Néanmoins, cette nouvelle politique urbaine qui veut que le piéton, la bicyclette et le transport public, passent devant le véhicule privé n'est pas absente

44 « Casi la mitad de los accidentes ciclistas en Madrid son por choque con otros vehículos », *20 minutos*, 26 février 2018; « Madrid, territorio hostil para ciclistas », *ABC*, 27 juin 2017 .

45 [<https://decide.madrid.es>]

46 « Carmena se pone 'al servicio' de los madrileños y Aguirre la llama 'radical' », *El País*, 13 juin 2015.

47 Ce pourcentage était d'ailleurs initialement plus élevé et a été revu à la baisse. Cf. « Insuficiente participación en los referendums de Carmena », *El Mundo*, 15 septembre 2016; « El pleno rebaja al 1% el requisito para la consulta popular », *El Mundo*, 27 juillet 2016.

de polémique. Certains projets d'aménagements ont suscité une forte mobilisation citoyenne de la part de l'opposition politique, mais aussi des commerçants, des chauffeurs, des automobilistes et des usagers de l'entreprise de transport public (EMT).

Ils accusent Manuela Carmena d'avoir entamé une véritable croisade contre l'automobile et les deux-roues à moteur. Par exemple, dans le quartier de Carabanchel, au sud de Madrid, PP, Ciudadanos et PSOE se sont opposés aux travaux d'aménagement sur l'avenue Oporto qui prévoyaient la création d'une voie cycliste et la réduction de la place de la voiture⁴⁸. De même, les deux associations de résidents touchés par l'aménagement de la rue Alcalà contestent un projet qui a été conçu sans l'avis des voisins.

Des voix critiques qui montrent comment les nouveaux discours sur la mobilité, notamment cycliste, émanant des responsables politiques d'*Ahora Madrid* suscitent une réceptivité mitigée d'une partie des habitants. Des résistances citoyennes qui servent également de thermomètre pour mesurer les difficultés de la transition urbaine à l'échelle locale et le rôle de la mobilité cycliste dans la réorganisation de l'espace.

Références

- Albalaye, D. & Bel, G. (2012). Motorways, tolls and road safety : evidence from Europe. *SERIES : Journal of the Spanish Economic Association*, 4 (3), 457-473.
- Alcalá-Santaella, F. et al. (2011), Una nueva agenda urbana para las grandes ciudades : crecimiento y competitividad. In M. Iglesias et al., *Políticas urbanas en España*. (p. 307-334). Barcelona : Icaria.
- Appert, M. et al. (2017). High rise urbanism in contemporary Europe. *Built Environment*, 43 (4), 469-480.
- Ascher, F (2013). *Les Nouveaux Principes de l'urbanisme*. Avignon : Aube.
- Baron, N. (2010). *L'Espagne d'aujourd'hui. De la prospérité à la crise*. Bruxelles : De Boeck.
- Baron, N. (2009). *L'Espagne, une métamorphose inachevée*. Paris : Autrement.
- Baron, B. & Fernandez Garcia, A. (à paraître en 2019). Au nord, rien de nouveau ? Grand projet urbain et gouvernementalité urbaine à Madrid : fonctions, fictions, frictions. *Annales de Géographie*.
- Baron, N. & Loyer, B. (2015). *L'Espagne en crise(s). Une géopolitique au XXI^{ème} siècle*. Paris : Armand Colin.
- Camacho, J. et al. (2015). Madrid : el agotamiento de un modelo urbano y la construcción de nuevas propuestas para una ciudad en transformación. *Quid 16 : revista del área de estudios urbanos*, 5, 5-38.
- Cottin-Marx, S. et al. (2013). La transition, une utopie concrète ?. *Mouvements*, 75 (3).
- Coudroy de Lille et al. (2013). *L'urbanisme espagnol depuis les années 1970. La ville, la démocratie et le marché*. Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- De la Fuente, R. & Velasco, M. (2012). La política urbana en Madrid : un relato provisional. *Geopolítica(s)*, 1 (3), 35-59.

48 « Nuevo revés a los carriles-bici de Carmena », *ABC*, 8 juillet 2017.

Díaz Orueta, F. (2015). Megaproyectos urbanos y modelo de ciudad. El ejemplo de Madrid Río. *Cuaderno urbano*, 19, 179-200.

Díaz Orueta, F. (2009). El impacto de los megaproyectos en las ciudades españolas. Hacia una agenda de investigación. *Estudios demográficos y urbanos*, 24 (1), 193-218.

Díaz Orueta, F. & Fainstein, S. (2008). The New Mega-Projects : Genesis and impacts. *International journal of urban and regional research*, 4 (32), 759-767.

Emelianoff, C. (2015). La ville durable : une notion fossile ? In R. Barré (dir.), *Un demi-siècle d'environnement entre science, politique et perspective* (p.137-144). Versailles : Quae.

Faure, M. (2008). *L'Espagne de Juan Carlos. Pays prospère, nation fragile*. Paris : Perrin.

Fernandez Garcia, A. & Petithomme, M. (à paraître en 2019). Que changent les mairies du changement ? Une introduction comparative. In A. Fernandez Garcia & M. Petithomme (dir.), *Les mairies du changement en Espagne. Pole Sud*.

Fernandez Garcia, A. & Petithomme, M. (2015). *Contester en Espagne. Crise démocratique et mouvements sociaux*. Paris : Demopolis.

Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana* (2ème édition). Madrid : Akal.

Héran, F. (2018). Les difficultés de la transition écomobile. In N. Baron et J. Romero (dir.), *Cultura territorial e innovación social : Hacia un nuevo modelo urbano en Europa del Sur ?* (p. 271-280). Valencia : Prensas universitarias de Valencia.

Héran, F. (2014). *Le retour de la bicyclette. Une histoire des déplacements urbains en Europe, de 1817 à 2050*. Paris : La Découverte.

Herce, M. (2009). *Sobre la movilidad en la ciudad. Propuestas para recuperar un derecho ciudadano*. Barcelona : Reverté.

Julià, S. (2008). Madrid, capital de Estado (1833-1993). In S. Julià et al. *Madrid, historia de una capital* (p. 253-469). Madrid : Alianza/Fundación Caja Madrid.

Lefebvre, H. (1972). *Le droit à la ville*. Paris : Anthropos.

Martí-Costa, M. & Tomàs, M. (2016). Crisis y evolución de la gobernanza urbana en España. *Ciudad y territorio*, 188.

Mirallès i Guasch, C. et al. (2013). La movilidad sostenible se juega en las escalas metropolitanas. In M. Herce, *El negocio del territorio : evolución y perspectivas de la ciudad moderna* (p. 68-76). Madrid : Alianza.

Miralles i Guasch, C. et al. (2012). El uso del transporte privado. *Architecture, City and Environment*, 19.

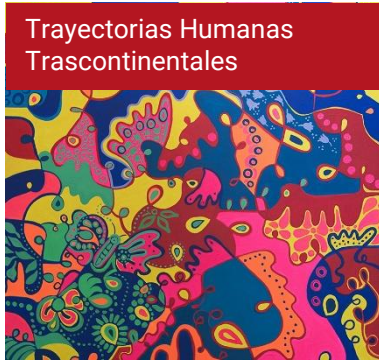
Nez, H. (à paraître en 2019). Madrid sous Manuela Carmena : Un nouveau laboratoire de démocratie participative ? In A. Fernandez Garcia & M. Petithomme (dir.), *Les mairies du changement en Espagne. Pole Sud*.

Nez, H. (2018). Podemos : l'irruption d'un nouveau parti politique en Espagne. *Mouvements*, 89, 112-121.

Petithomme, M. (2018). Corruption et politique en Espagne : un malaise durable. In A. Iancu & S. Soare (dir.), *Corruption et politique en Europe. Perspectives comparées* (p. 163-178). Paris : L'Harmattan.

Subirats, J. & García Bernardos, A. (2015). *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*. Barcelona : Icaria.

Vallés, J. & Maravall, C. (2010). Estrategias ante la crisis económica. *Presupuesto y Gasto público*, 58, 61-79.



El discurso del desarrollo en las políticas públicas: del postdesarrollo a la crítica decolonial

The discourse of development in public policy: from post-development to decolonial criticism

Javier Cuestas-Caza

Profesor del Departamento de Estudios Organizacionales y Desarrollo Humano la Escuela Politécnica Nacional, Quito-Ecuador.

Escuela Politécnica Nacional
Quito-Ecuador

javier.cuestas@epn.edu.ec

El año de 1949 constituye la cúspide, a partir de la cual se legitima la idea contemporánea de desarrollo como discurso histórico y universal para los países de América Latina. A partir de entonces, el discurso del desarrollo se convertiría en el *ethos* de la política pública gubernamental. Aunque con más frecuencia se critican y aceptan los errores cometidos en este proceso, no se cuestionan las razones para su preservación, ni sus relaciones con la modernidad/colonialidad. A partir de un análisis bibliográfico-documental, este artículo tiene como objetivo problematizar el discurso del desarrollo desde las herramientas del pensamiento decolonial, revelando que la falacia desarrollista ha constituido uno de los pilares de la modernidad, y cómo la articulación de la categoría del subdesarrollo con las jerarquías de raza, clase y género ha expandido geopolítica y geo-culturalmente la diferencia colonial. Ante esta realidad, al final del documento se propone empezar por una decolonización de ente conocido como *policy-maker* previo a la decolonización como tal de la política pública.

Palabras clave: decolonialidad, desarrollo, modernidad, políticas públicas, postdesarrollo

L'année 1949 constitue l'apogée, à partir de laquelle l'idée contemporaine du développement est légitimée en tant que discours historique et universel pour les pays d'Amérique latine. À partir de ce moment, le discours sur le développement deviendra l'éthique des politiques publiques gouvernementales. Bien que, le plus souvent, les erreurs commises dans ce processus soient critiquées et acceptées, les raisons de leur préservation, de même que leurs relations avec la modernité / colonialité, ne sont pas mises en doute. En partant d'une analyse bibliographique-documentaire, cet article vise à problématiser le discours du développement en se servant des outils de la pensée décoloniale; il montre que l'erreur développementiste a été l'un des piliers de la modernité et que l'articulation de la catégorie du sous-développement avec les hiérarchies de la race, la classe et le genre ont élargi géographiquement et géoculturellement la différence coloniale. Face à cette réalité, à la fin du document il est proposé de commencer par une décolonisation de l'entité connue sous le nom de *policy-maker* préalable à la décolonisation en tant que telle de la politique publique.

Mots-clés : décolonialité, développement, modernité, politique publique, post-développement

O ano de 1949 constitui o auge, a partir do qual a ideia contemporânea de desenvolvimento é legitimada como discurso histórico e universal para os países da América Latina. A partir de então, o discurso do desenvolvimento se tornaria o *ethos* da política pública governamental. Embora os erros cometidos nesse processo sejam criticados e aceitos com maior frequência, as razões de sua preservação, nem suas relações com a modernidade / colonialidade, não são questionadas. A partir de uma análise bibliográfico-documental, este artigo objetiva problematizar o discurso do desenvolvimento a partir das ferramentas do pensamento descolonial, revelando que a falácia desenvolvimentista tem sido um dos pilares da modernidade, e como a articulação da categoria do subdesenvolvimento com as hierarquias de raça, classe e gênero, a diferença colonial expandiu-se geopolítica e geo-culturalmente. Diante dessa realidade, no final do documento, propõe-se começar com uma descolonização da entidade conhecida como *policy-maker*, antes da descolonização da política pública.

Palavras chave: descolonialidade, desenvolvimento, modernidade, políticas públicas, pós-desenvolvimento

The year of 1949 constitutes the peak, from which the contemporary idea of development is legitimized as a historical and universal discourse for the countries of Latin America. From that moment, the discourse of development would become the *ethos* of governmental public policy. Although the errors committed in this process are criticized and accepted more frequently, the reasons for their preservation, nor their relations with modernity / coloniality, are not questioned. From a bibliographic-documentary analysis, this article aims to problematize the discourse of development from the tools of decolonial thinking, revealing that the developmental fallacy has been one of the pillars of modernity, and how the articulation of the category of underdevelopment with the hierarchies of race, class and gender have expanded geopolitically and geo-culturally the colonial difference. Faced with this reality, at the end of the document it is proposed to begin with a decolonization of the entity known as the policy-maker prior to the decolonization as such of public policy.

Key-words: decoloniality, development, modernity, public policy, post-development

Introducción

En el campo de las ciencias sociales, tanto en la teoría como en la práctica, el término desarrollo ha llegado a ser un término disperso y hasta contradictorio. En la teoría, el desarrollo ha llegado a combinar elementos tan diversos que pierden precisión e incluso dan lugar a oximorones. En la práctica, en nombre del desarrollo los gobiernos siembran árboles al mismo tiempo que se explotan irracionalmente los bosques. En el caso latinoamericano, a partir de su legitimación en el discurso del presidente estadounidense Harry Truman en 1949, la adopción del desarrollo moderno por parte de los Estados y de sus ciudadanos, se volvió un asunto universal.

Siete décadas después, el discurso del desarrollo sigue siendo la principal fuerza que mueve a las políticas públicas. Sin embargo, han sido las mismas políticas públicas las que han develado las contradicciones del discurso, dando lugar a numerosas corrientes críticas. Uno de los más importantes frentes críticos en torno al desarrollo, ha procedido desde el mismo *corazón de la bestia*, desde la visión postestructuralista denominada postdesarrollo (D'Alisa, DeMaria, & Kallis, 2015; Escobar, 2015; Latouche, 2009). Si bien es cierto, el postdesarrollo ha buscado una deconstrucción del metarrelato del desarrollo también es cierto que no constituye una superación del paradigma occidental. Siguiendo a Estermann (2015), el postdesarrollo puede ser explicado como la última expresión dialéctica del espíritu moderno occidental. Por tanto, la búsqueda de alternativas al desarrollo, o más allá del desarrollo, por fuera del pensamiento eurocéntrico se ha convertido en un asunto cada vez más frecuente. En las últimas décadas, esta búsqueda ha sido abanderada por el giro decolonial (Mignolo, 2006).

En tal sentido, el presente trabajo tiene como objetivo analizar la relación del desarrollo con la modernidad/colonialidad desde las herramientas del pensamiento decolonial a fin iluminar aquellos espacios obviados en la discusión actual del desarrollo. La gran pregunta que guía el presente trabajo es ¿cuál es la relación entre el discurso del desarrollo y la modernidad/colonialidad? Para responder a esta interrogante, en primer lugar se ha considerado necesario presentar varias lecciones extraídas de la experiencia postdesarrollista luego de décadas de crítica y descentramiento del desarrollo. En segundo lugar, se explica la relación entre desarrollo y la modernidad/colonialidad dividiéndola en dos partes para resaltar las características de cada vínculo. Y en tercer lugar, se ha considerado necesario explicar cómo el reto de decolonizar a los *policy-makers* antecede al reto de decolonizar las políticas públicas.

A nivel metodológico, el artículo se sustenta en una profunda revisión bibliográfica-documental de los principales autores del postdesarrollo y del pensamiento decolonial y se recurre a un enfoque interpretativo-crítico apalancado en la estrategia del Análisis Crítico del Discurso (ACD) el cual indaga en “*el rol que juegan los discursos en la pervivencia de las desigualdades y en el mantenimiento de jerarquías y mecanismos de dominación y la lucha contra esa dominación*” (Olmos, 2015: 106), enfocándose en cómo los grupos dominantes controlan el texto y el contexto, en consecuencia, la mente (Van Dijk, 2016), a través de los “*discursos de élite*” (Van Dijk, 1993), por ejemplo, el discurso del desarrollo.

Esta idea, claramente guarda relación con la triada de la colonialidad: colonialidad del poder, colonialidad del saber y colonialidad del ser. En definitiva, de lo que se trata con el ACD es de hacer emerger las intenciones detrás de los textos, sean estos hablados o escritos; en tal sentido, no se trata de una mera forma de interpretación (Olmos, 2015), sino de una forma crítica y multidisciplinaria de aproximación a la

realidad que busca, explicar las estructuras discursivas en función “de sus propiedades de interacción social” (Van Dijk, 2016: 205).

La crítica postdesarrollista y sus lecciones

A casi 70 años del discurso de Truman, la fuerza del discurso histórico del desarrollo (Escobar, 2005) ya no radica en su capacidad de seducción (promesas), sino en los elementos (objetivos y subjetivos) a través de los cuáles se ha convertido en una obsesión, en una “herramienta de dominación y control” (Esteva & Escobar, 2017). Estos elementos: a) formas de conocimiento (conceptos y teorías); b) el sistema de poder que regula su práctica (aparataje local e internacional, gobiernos, universidades, agencias, etc.); y c) las formas de subjetividad (clasificación racial, clasificación del Tercer Mundo) que ya fueron expuestos por Escobar (1998) dos décadas antes, siguen presentes. “El desarrollo puede apestar, pero está lejos de estar muerto” (Munck, 2010: 47).

La idea de millones de personas respecto de que el desarrollo define una norma universal de la buena vida (*Good Life*), principalmente en su versión euro-norteamericana, ya no es una ilusión, sino que ha sido naturalizada dentro de sus subjetividades, se ha vuelto una obsesión que tiene un soporte sólido en instituciones internacionales, bancos, universidades, ONG's y por su puesto gobiernos. Para estas personas, ya no importa cuánto experimenten las consecuencias del desarrollo: a) el inmenso precio a pagar en términos de decencia, alegría, libertad y humanidad; b) la imposibilidad radical de extenderlo a todas las personas en la Tierra; c) la medida en que pone en peligro la supervivencia de la vida en el planeta (Esteva & Escobar, 2017), sino que la meta, la obsesión, es alcanzarlo a como dé lugar.

Aunque en la actualidad ya no es posible discutir seriamente que el desarrollo pueda traer justicia, sostenibilidad, dignidad o una buena vida, o que elimine el hambre y la miseria; ni el lexicón del desarrollo ni los *policy-makers* desarrollistas han desaparecido, lo único que quizás ha muerto son sus promesas. Para Quintero (2014) la capacidad del desarrollo para perdurar como idea-fuerza por tantas décadas, se debe posiblemente a su estrecha relación con el patrón de poder global (modernidad/colonialidad), así como a su plasticidad.

Las mutaciones sufridas a lo largo de la historia por el desarrollo son en realidad una respuesta al desgaste de la idea-fuerza, pero a su vez son estrategias para prolongar a las políticas públicas, los planes, programas y proyectos desarrollistas. Siguiendo a Foucault (1991), podríamos hablar de una *reversibilidad estratégica* del discurso del desarrollo. A pesar de la reversibilidad estratégica es importante reconocer que el postdesarrollo tuvo un notable éxito en debilitar el discurso del desarrollo (en su versión rostowiana) y 26 años después del anuncio de su defunción, la crítica se ha fortalecido y se ha nutrido de marcos ontológicos y epistemológicos diversos que permitirían hablar de una segunda etapa de deconstrucción.

En todas partes del planeta, las personas expuestas al hiper individualismo, el consumismo, la explotación y el cambio climático parecen haber tenido suficiente. A pesar de que el imaginario más fuerte del desarrollo siga siendo el crecimiento económico, diferentes actores, experiencias, imaginarios y movimientos sociales e intelectuales lo han desafiado, muchas veces radicalmente (Bringel & Echart, 2017). Incluso gobiernos, con aciertos y desaciertos, se han atrevido a plantear otros paradigmas como por ejemplo el Buen Vivir como *ethos* de sus políticas públicas (Cuestas & Góngora, 2016).

Así, las resistencias del mundo pluralista se han encargado de rescatar viejos términos para darles nuevos significados para nombrar sus construcciones sociales contemporáneas (Esteva & Escobar, 2017). En este sentido, el esfuerzo de la escuela postdesarrollista de los años 90's puede ser considerado apenas como el primer paso serio en el camino de la deconstrucción del desarrollo (y su posterior debilitamiento), por lo que el desmontaje de las piezas sobre las que se sostiene el discurso del desarrollo no ha terminado, sino que se ha convertido en parte activa del debate público.

Adicionalmente, las críticas al postdesarrollo han dejado varias lecciones casi tres décadas después de su nacimiento. Siguiendo a Esteva y Escobar (2017) podemos resumirlas en cuatro principales. En primer lugar, en la actualidad, se ha realizado una corrección importante a la tendencia de las críticas que homogeneizan Occidente/Modernidad (*West vs the rest*), puesto que Occidente por sí mismo es plural, habitado por voces disidentes y modernidades plurales. En tal sentido, se ha vuelto necesario también reconocer las muchas formas no dominantes y alternativas a la modernidad que existen en Occidente.

En segundo lugar, se ha especificado que la crítica no es antieuropea ni antioccidente, ni antidesarrollo (no se trata de negar el papel progresista de la ciencia) sino que la crítica es en pro de la liberación de la madre tierra y de los pluriversos (un sinnúmero de alternativas de ser y estar en el mundo) los cuáles emergen desde las experiencias empíricas, más allá del *theory room*. En tercer lugar, se ha entendido que la construcción de alternativas no consiste en idealizar el mundo de los pueblos originarios, puesto que los pluriversos somos todos, no solo las personas indígenas; esto significa que todos debemos esforzarnos seriamente en vivir entre mundos, vivir y pensar en el medio, con y desde mundos múltiples, mientras intentamos la (re) comunalización de nuestra existencia diaria.

Si bien los pueblos originarios tienen una larga experiencia lidiando con la modernidad, sus pensamientos y prácticas en realidad son una fuente de inspiración (no romántica) para quienes se oponen a los ensambles de la modernidad capitalista. Finalmente, en la década de los 90's, los postdesarrollistas no fueron lo suficientemente explícitos para mostrar cómo el desarrollo era solo el lema utilizado por el capital para facilitar la implementación de una empresa neocolonial. Por tanto, en la actualidad, las críticas al desarrollo tienen la necesidad, no solo de reconocer el Occidente no homogéneo, los pluriversos y la no idealización de los pueblos originarios, sino también que necesitan hacerlo desde una perspectiva decolonial; es decir, sin negar los privilegios concedidos al perfil hegemónico europeo (especialmente al hombre heterosexual blanco); y, sin reforzar (naturalizar) la modernidad occidental como el sitio de facto de la razón, el desarrollo, la civilidad y demás. En tal sentido, se interpreta al desarrollo ya no solo como un discurso de poder, sino más concretamente como un discurso hegemónico eurocéntrico imbuido de relaciones de poder moderno/coloniales y neocoloniales (Ziai, 2017).

Estos cuatro elementos tienen como fin superar el logocentrismo que criticaba el postdesarrollo pero del que, paradójicamente, no pudo escapar. Para Munck (2010) construir una nueva teoría crítica del desarrollo para el siglo XXI depende esencialmente de nuestra capacidad para decolonizar la imaginación (por ende el lenguaje) y cuestionar las construcciones del poder/conocimiento. El giro cultural-lingüístico que trajo el postdesarrollo no solo abrió el debate en torno a opciones más allá del desarrollo, sino también más allá de la modernidad. En este sentido, la *opción decolonial* (Mignolo, 2008) bien podría ser el modo de articular una poderosa respuesta social a la época a la que nos enfrentamos.

Es importante mencionar que existe una fuerte conexión entre los planteamientos postdesarrollistas y decoloniales. Aunque los postdesarrollistas no se identifican explícitamente con los estudios decoloniales y tampoco usan su bagaje histórico-conceptual, parten de un *locus* de enunciación profundamente similar (GESCO, 2012), desde el cual coinciden en criticar radicalmente al progreso, y luego al desarrollo, como dispositivos de poder basados en la colonialidad del saber eurocéntrico. La obra de Arturo Escobar (1998, 2010, 2014a, 2014b) es un claro ejemplo de este encuentro postdesarrollista-decolonial.

El discurso del desarrollo y la modernidad

La decolonialidad hace referencia a un tipo de actividad (pensamiento, giro, opción, inflexión), de enfrentamiento a la retórica de la modernidad y la lógica de la colonialidad (Grosfoguel & Mignolo, 2008). El objetivo de la decolonialidad, antes que desplazar al desarrollo, es el descentramiento de las narrativas eurocéntricas sobre la modernidad (Restrepo & Rojas, 2010). Desde el pensamiento decolonial, se cuestiona la concepción intraeuropea (eurocéntrica) que ha entendido a la modernidad como una emancipación, una “salida de la inmadurez por un esfuerzo de la razón como proceso crítico, que abre a la humanidad a un nuevo desarrollo del ser humano” (Dussel, 1994: 164).

La tesis central del pensamiento decolonial reubica la historia de la modernidad “entre finales del siglo XV y principios del siglo XVI y no en la Ilustración o en la Revolución Industrial como es comúnmente aceptado” (GESCO, 2012: 10). Así, la primera modernidad empieza en 1492, cuando la Europa Moderna (España y Portugal específicamente) organiza, por primera vez en la historia, a todas las otras culturas como su periferia, cuando lo no-europeo es encubierto a través del establecimiento de Europa como “centro de la historia mundial” (Dussel, 2000: 27). Entonces, la Segunda Modernidad, aquella producida al interior de Europa es en realidad fruto de un siglo y medio de la Primera Modernidad. Es decir la modernidad, en un sentido global se constituye antes que la modernidad regional (Dussel, 2000; GESCO, 2012).

Para Restrepo y Rojas, desde el pensamiento decolonial, la “modernidad es el específico universo de relaciones intersubjetivas bajo la dominación de la hegemonía eurocentrada” (2010: 104). Dicho de otra forma, la modernidad es considerada como un paradigma sociocultural hegemónico, cognitivamente eurocentrista y desarrollista alineado al capitalismo. Para el Grupo de Estudios sobre la Colonialidad de la Universidad de Buenos Aires (2012), el eurocentrismo/occidentalismo se define como la forma específica de producción de conocimiento y de subjetividades en la modernidad. Es decir, el eurocentrismo se legitima a través del conocimiento gracias a su articulación con las relaciones centro-periferia y las jerarquías étnico-raciales. En este mismo sentido Castro-Gómez y Grosfoguel señalan que:

La superioridad asignada al conocimiento europeo en muchas áreas de la vida fue un aspecto importante de la colonialidad del poder en el sistema-mundo. Los conocimientos subalternos fueron excluidos, omitidos, silenciados e ignorados. Desde la Ilustración, en el siglo XVIII, este silenciamiento fue legitimado sobre la idea de que tales conocimientos representaban una etapa mítica, inferior, premoderna y precientífica del conocimiento humano. Solamente el conocimiento generado por la élite científica y filosófica de Europa era tenido por conocimiento ‘verdadero’,

ya que era capaz de hacer abstracción de sus condicionamientos espacio-temporales para ubicarse en una plataforma neutra de observación. (2007: 20)

La característica más fuerte del eurocentrismo ha sido el “modo de imponer sobre los dominados un espejo distorsionante que les obligará a verse desde entonces, con los ojos del dominador, encubriendo sus perspectivas históricas y culturales autónomas” (Quintero, 2014: 70). Las relaciones asimétricas de poder (la diferencia colonial) entre Europa y sus otros han representado una categoría elemental de la modernidad. A pesar de que toda cultura es etnocéntrica, el etnocentrismo europeo moderno es el único que ha pretendido identificarse con la universalidad-mundialidad gracias a la idea hegemónica de Europa como centro (Dussel, 2000).

En lo que respecta a la falacia desarrollista, Dussel (1994, 2000) señala que ésta representa una posición ontológica a través de la cual se piensa que el desarrollo que siguió Europa deberá ser imitado unilinealmente por toda otra cultura. En tal sentido, Europa y Norteamérica se autocomprenden como los modelos a imitar, más avanzados, más desarrollados (cognitiva, tecnológica, militar, económica y socioculturalmente) que el resto del mundo, con lo cual surge la idea de superioridad de la forma de vida occidental sobre todas las demás. “Esto se expresa en las dicotomías civilización-barbarie, desarrollado-subdesarrollado, occidental-no-occidental, que marcaron (...) a buena parte de las ciencias sociales modernas” (Castro-Gómez & Grosfoguel, 2007: 15). Así, para los no-euronorteamericanos, solo queda alcanzar a los más desarrollados (meta unilineal) mientras que para los más avanzados la superioridad obliga a desarrollar (proceso educativo) a los más primitivos como exigencia moral (Dussel, 1994).

Esta retórica salvacionista de la modernidad se ha adaptado con el paso del tiempo. Después de la Segunda Guerra Mundial, la retórica salvacionista de la modernidad celebraría “el desarrollo como condición de la modernización” (Mignolo, 2009: 258), y se alojaría en la base de la planificación e implementación de las políticas públicas de los países denominados subdesarrollados. En este sentido, el filósofo y ambientalista anglo-francés, Edward Goldsmith (1996) recalca que los esfuerzos masivos para desarrollar el Tercer Mundo no fueron motivados por consideraciones meramente filantrópicas sino por la necesidad de mover al Tercer Mundo a la órbita del sistema comercial occidental para crear un mercado en continua expansión de bienes y servicios y como fuente de mano de obra barata y materias primas para las industrias euro-norteamericanas. Un análisis de la alineación de las políticas educativas de los gobiernos con las agendas mundiales sería un ejemplo interesante para contrastar el argumento anterior.

El discurso del desarrollo y la colonialidad

El mito de la modernidad, legitimado como proceso racional en la Ilustración, ha anulado ante sus propios ojos el proceso irracional y violento que supuso su imposición para las poblaciones asumidas como no modernas (Restrepo & Rojas, 2010). Visto de otra forma, la modernidad es un mito que ha justificado una *praxis* irracional de violencia que supone su afirmación frente a la alteridad y sus víctimas (Dussel, 1994, 2000; Restrepo & Rojas, 2010).

Reconocer que la modernidad no es ni inocente, ni justa, ni heroica ni emancipadora sino que está llena de pretextos para civilizar al bárbaro o desarrollar al subdesarrollado, permite revelar la “*otra-cara oculta y esencial a la Modernidad*” (Dussel, 1994: 177). En este sentido, modernidad y colonialidad nacen juntas; la colonialidad es uno de los dos elementos constitutivos del patrón global de poder

capitalista que se expande al conjunto del planeta con la constitución de América, la modernidad es el otro (Quijano, 2011; Quintero, 2014; Restrepo & Rojas, 2010). El lado oscuro de la modernidad es en realidad la colonialidad (Maldonado-Torres, 2007; Mignolo, 2000), son dos caras de una misma moneda (Grosfoguel, 2006; Restrepo & Rojas, 2010).

Quijano (1992), quien entiende al poder en su heterogeneidad histórico-estructural como un espacio y una malla de relaciones sociales de explotación/dominación/conflicto, propone el término *colonialidad del poder*, para representar la racialización/clasificación social de las relaciones de poder capitalista que surgen a partir del encuentro de los pueblos originarios con los *otros*. La colonialidad del poder que se configura con la conquista de América, y el inicio de la interconexión mundial (globalidad) son los movimientos centrales que “tienen como secuela principal el surgimiento de un inédito sistema de dominación y de explotación social, y con ellos, de un nuevo modelo de conflicto” (GESCO, 2012: 10).

Así, la colonialidad del poder es la noción central que permite visualizar el espacio de confluencia entre la modernidad y el capitalismo y es una de las propuestas epistémicas más debatidas en la actual escena intelectual de América Latina, especialmente en la región andina (GESCO, 2012; Quintero, 2010).

En términos generales, la instauración de la colonialidad del poder se configuró a través de dos mecanismos indisolubles: a) la práctica de clasificación e identificación social, utilizando la idea de raza, y b) las formas de división, explotación y de control del trabajo (Garcés, 2007; GESCO, 2012). El constructo social de raza, sujetaría a los individuos y grupos sociales de la población mundial al patrón de poder, en donde las tipologías raciales consideradas inferiores tendrían como punto de referencia al sujeto moderno/europeo (GESCO, 2012; Quijano, 2011; Quintero, 2014). Esta clasificación racial ha sido la piedra angular del patrón de poder capitalista y ha operado en cada uno de los planos, ámbitos y dimensiones de la existencia social cotidiana, a escala societal (Quijano, 2011) y por su puesto a escala de gubernamental a través de las políticas públicas.

A pesar del proceso de descolonización jurídico-político de los países latinoamericanos en el siglo XIX, dicha descolonización ha sido parcial puesto que otros mecanismos coloniales han permanecido ocultos. Este hecho ha implicado una ineludible subalternización de las prácticas y de las subjetividades propias de los pueblos dominados (GESCO, 2012). El sistema mundo moderno/colonial ha encubierto durante mucho tiempo, “la permanencia de una realidad de dominación y dependencia colonial hacia los centros de poder” (Garcés, 2007: 223).

En tal sentido, desde la decolonialidad se busca evidenciar aquello oculto tras la colonialidad en otras dimensiones y campos, lo que ha dado lugar a la reconocida triada de la: colonialidad del poder, colonialidad del saber y colonialidad del ser. La colonialidad del saber se refiere a las formas de control del conocimiento asociadas a la geopolítica global dispuesta por la colonialidad del poder. La construcción discursiva de los saberes sociales modernos ha sido naturalizada como eurocéntrica, lo que ha legitimado las relaciones asimétricas de poder. El eurocentrismo, como *locus* epistémico, se ha encargado de universalizar la experiencia europea, al mismo tiempo que ha designado “sus dispositivos de conocimiento como los únicamente válidos” (GESCO, 2012: 12).

Para Castro-Gómez (2000) el sistema conceptual de las ciencias sociales (al cual pertenecen los estudios del desarrollo y los estudios críticos del desarrollo) se encuentra sostenido por un *imaginario colonial* de carácter ideológico. Este hecho podría explicar porque la mayoría de los teóricos sociales de los siglos XVII y XVII

han coincidido en que la especie humana sale poco a poco de la ignorancia atravesando estadios de perfeccionamiento, donde el primer estadio del desarrollo de la humanidad sería las sociedades indígenas, es decir el salvajismo, la barbarie, la ausencia completa de arte, ciencia y escritura; y el estadio final, donde se obtiene la mayoría de edad, serían las sociedades ilustradas europeas. Así, la estructura binaria de conceptos como tradición y modernidad, mito y ciencia, pobreza y desarrollo, entre otros, “han permeado por completo los modelos analíticos de las ciencias sociales” (Castro-Gómez, 2000: 93), por supuesto de la ciencia política.

Por otra parte, la colonialidad del ser como categoría analítica vendría a develar el *ego conquiro* (yo conquisto) que antecede y pervive al *ego cogito* (yo pienso) cartesiano (Dussel, 1994) ya que detrás del enunciado *pienso, luego soy*, se esconde la validación de un único pensamiento (GESCO, 2012). Maldonado-Torres reflexiona al respecto y señala que:

Si el *ego cogito* fue formulado y adquirió relevancia práctica sobre las bases del *egoconquiro*, esto quiere decir que “pienso, luego soy” tiene al menos dos dimensiones insospechadas. Debajo del “yo pienso” podríamos leer “otros no piensan”, y en el interior de “soy” podemos ubicar la justificación filosófica para la idea de que “otros no son” o están desprovistos de ser. De esta forma descubrimos una complejidad no reconocida de la formulación cartesiana: del “yo pienso, luego soy” somos llevados a la noción más compleja, pero a la vez más precisa, histórica y filosóficamente: “Yo pienso (otros no piensan o no piensan adecuadamente), luego soy (otros no son, están desprovistos de ser, no deben existir o son dispensables). (2007: 144)

Al menos una idea emerge de lo mencionado anteriormente. No pensar en términos modernos, se traduce “*en el no-ser, por tanto en una justificación para la dominación y la explotación*” (GESCO, 2012: 12). Es decir, el privilegio del conocimiento eurocéntrico en la modernidad y la negación de facultades cognitivas en los sujetos racializados ofrecieron la base para la descalificación epistémica y la negación ontológica de lo no-europeo (Maldonado-Torres, 2007).

En tal sentido, cualquier manifestación o pensamiento sobre cómo gobernar que no estuviese dentro de la matriz cultural moderna/colonial fue sometida, silenciada y negada. 1492 y 1949 son dos hitos en la conformación de un pensamiento hegemónico sobre las políticas públicas que ha desconocido por décadas otras formas de convivencia y gobernanza, al mismo tiempo que ha colonizado el saber y el ser de aquellos pueblos no europeos.

Decolonizar al *policy-maker*, luego las políticas públicas

El pensamiento decolonial ha puesto su atención en decolonizar el saber, manifiesto en el reclamo constante de un nuevo lenguaje (Castro-Gómez & Grosfoguel, 2007; Grosfoguel & Mignolo, 2008; Mignolo, 2003) capaz de pensar los sistemas de poder como una serie de dispositivos heterónomos vinculados en red y distinto al heredado de las ciencias sociales decimonónicas.

Para los decoloniales, el objetivo de la crítica no se encuentra en el rescate esencialista de algún tipo de autenticidad cultural, sino en el colocar la *diferencia colonial* en el centro del proceso de la producción de conocimientos (Mignolo, 2003). Para lograr este objetivo, existirían al menos dos requisitos. Primero, trabajar en la opción decolonial significaría embarcarse en un proceso de desprendimiento de las

bases eurocentradas del conocimiento y de “pensar-haciendo conocimientos que iluminen las zonas oscuras” (Grosfoguel & Mignolo, 2008: 34) del discurso del desarrollo, constituidas dentro del sistema-mundo moderno-colonial. Y segundo, es necesario buscar por fuera de los paradigmas y campos de conocimientos considerados naturales; es decir se requiere dialogar “con formas no occidentales de conocimiento que ven el mundo como una totalidad, pero también con las nuevas teorías de la complejidad” (Castro-Gómez & Grosfoguel, 2007: 17-18), a fin de (re)articular las herencias culturales (Quijano, 2017), desde el pensamiento fronterizo crítico (Mignolo, 2003) y el pensamiento heterárquico (Kontopoulos, 1993).

Justamente, el pensamiento heterárquico es el que constituye un gran reto para el pensamiento decolonial actual, puesto que tradicionalmente se ha pensado a la colonialidad desde las teorías jerárquicas del poder, en donde se ha considerado al poder como un fenómeno que funciona con una sola lógica en todos sus niveles. Castro-Gómez (2007) rastreando varios textos de Foucault, sostiene que éste desarrolla una *Teoría Heterárquica del Poder*, en la cual a través de un procedimiento inductivo reconoce que el poder es multidireccional y siempre funciona en red, lo que da lugar a varios niveles en el ejercicio del poder:

Un nivel microfísico en el que operarían las tecnologías disciplinarias y de producción de sujetos, así como las «tecnologías del yo» que buscan una producción autónoma de la subjetividad; un nivel mesofísico en el que se inscribe la gubernamentalidad del Estado moderno y su control sobre las poblaciones a través de la biopolítica; y un nivel macrofísico en el que se ubican los dispositivos supraestatales de seguridad que favorecen la «libre competencia» entre los Estados hegemónicos por los recursos naturales y humanos del planeta. En cada uno de estos tres niveles el capitalismo y la colonialidad del poder se manifiestan de forma diferente. (Castro-Gómez, 2007:162)

Foucault analiza primero las cadenas de poder a nivel molecular (microfísica del poder) y luego las cadenas con los siguientes niveles; así determina que el nivel micro, en donde se juega la corporalidad, la afectividad, la intimidad (nuestro modo de ser-en-el-mundo) no se encuentra *necesariamente* determinado por la lógica del siguiente nivel (Castro-Gómez, 2007). Por lo que la vida social, la existencia social, está “compuesta de diferentes cadenas de poder, que funcionan con lógicas distintas y que se hallan tan sólo parcialmente interconectadas” (Castro-Gómez, 2007:166). Entender el poder de forma heterárquica y no de forma jerárquica tiene al menos tres implicaciones para el análisis decolonial.

Primero, entre los diferentes niveles o cadenas de poder existen desuniones y asimetrías, de tal modo que no es posible decir que exista una *determinación última* por parte de los niveles más globales; en tal sentido, no se podría hablar de estructuras molares (p.e. la economía-mundo) que actúan con independencia de las estructuras moleculares como si tuvieran vida propia, o como si los niveles micro “fueran lógicamente y ontológicamente dependientes” (Castro-Gómez, 2007:167) de los niveles macro. Así, se podría argumentar que nuestra existencia social no se encontraría absolutamente determinada por el *discurso de élite del desarrollo*, sino solo parcialmente.

Segundo, “la colonialidad del poder no es unívoca, sino múltiple” (Castro-Gómez, 2007: 171). Por tanto, el análisis decolonial del desarrollo dependerá del nivel de generalidad: micro, meso o macro y del ámbito específico de operación:

epistemológico, ontológico o político. El sistema-mundo moderno/colonial no debería ser pensado como una jerarquía o red de jerarquías, sino de forma heterárquica (Castro-Gómez, 2007). Y tercero, y con relación a lo anterior, la decolonialidad no debería seguir orientando su análisis exclusivamente hacia lo macroestructural, como si de éste dependiera la descolonización de otras esferas de la existencia social; de hecho las lógicas decoloniales “en muchos casos se vinculan sólo de forma residual con la economía-mundo y mucho más con las cadenas microfísicas” (Castro-Gómez, 2007: 171). Lo que se requiere es investigar empíricamente las prácticas de subjetivación en niveles más locales. Estudiar, las prácticas de subjetivación a nivel micro, basadas en el léxico del desarrollo y sus *buzzwords* serían un buen punto de inicio.

Finalmente, Castro-Gómez (2007) señala que una de las grandes contradicciones presentes en el análisis jerárquico de la colonialidad es que se termina sacralizando al sistema-mundo moderno/colonial, como si éste fuese un poder canónico constituido y no una potencia para ser otra cosa. El filósofo colombiano advierte que es muy sencillo hablar de la decolonialidad a nivel global, obviando la “colonialidad alojada en las propias estructuras del deseo que uno mismo cultiva y alimenta” (Castro-Gómez, 2007:172); sin embargo, recomienda entender a la decolonialidad, no como dependiente de las revoluciones molares (aunque no se las excluye), sino como dependiente de la transformación creativa del ser-ahí (*Dasein*).

Superar el discurso de élite del desarrollo y sus políticas públicas, en tal sentido, no depende solamente de una revolución de las estructuras cognitivas de nivel meso y macro, sino principalmente de un proceso micro de autoreflexión, autodeconstrucción y autodecolonización. El desprendimiento y desobediencia epistemológica decolonial (Mignolo, 2010), se vuelven sino necesarios, urgentes. Tal empresa, en palabras de la profesora Catherine Walsh requiere de “aprender a desaprender para reaprender a pensar, actuar, sentir y caminar decolonialmente, a nivel individual y en colectividad”(2017: 31). De esta manera, se requiere primero decolonizar a los *policy-makers*, para luego decolonizar las políticas públicas.

Algunas reflexiones

El discurso del desarrollo ha constituido uno de los elementos centrales del funcionamiento de las políticas públicas que sostienen el modo de producción capitalista, como una forma particular de absorber “las más diversas formas de control del trabajo y redirigirlas hacia dinámicas de explotación global en función de la producción de mercancías para el mercado mundial” (Quintero, 2014: 68). Desde la perspectiva decolonial, el discurso del desarrollo no es más que uno de los hijos predilectos del proceso histórico euro-norteamericano, capitalista-patriarcal, moderno-colonial (Castro-Gómez & Grosfoguel, 2007; Quintero, 2014), si se quiere, un producto ideológico más sofisticado edificado desde el dispositivo de poder moderno/colonial (Castro-Gómez, 2000).

Bajo este contexto, el desarrollo no es solamente una categoría sociológica o económica, sino que se convierte en una categórica filosófica fundamental, legitimada, en el caso de América Latina, en 1949. Al igual que los postestructuralistas y postdesarrollistas, desde la decolonialidad también se asume que el lenguaje, y los discursos como el desarrollo, (sobre)determinan la realidad social en su conjunto, y la forma específica en que lo hace tiene consecuencias (Castro-Gómez & Grosfoguel, 2007; Ziai, 2013). Así, el discurso del desarrollo ha sido efectivo para el sostenimiento de las relaciones asimétricas de poder a través del ab(uso) del lenguaje y de su influencia en la construcción e implementación de

políticas públicas hegemónicas dirigidas a sacar de la pobreza a los países considerados inferiores, subdesarrollados.

Por otra parte, el lugar privilegiado que Truman le concedió al discurso del desarrollo en el imaginario social, provocó una articulación de la categoría eufemística del *subdesarrollo* con las antiguas jerarquías de raza, clase y género. Este hecho ahondaría más la diferencia colonial y reconfiguraría los parámetros de la clasificación social de la población mundial, esta vez a partir de los parámetros de la economía liberal (Escobar, 1998; Quintero, 2014).

Así, los niveles de desarrollo, al igual que las jerarquías de raza o clase, se convirtieron en distinciones ontológicas que configuraron una imagen del planeta dividido geopolítica y geoculturalmente entre el Primer Mundo (desarrollado) y el Tercer Mundo (subdesarrollado). Esta imagen ontológica ha alcanzado tal grado de aprobación que bien podría considerarse como una especie de segunda naturaleza (Coronil, 1999; Quintero, 2014). De esta manera, es posible comprender por qué durante mucho tiempo la vida de los habitantes del Tercer Mundo, por definición fue considerada como “una vida subdesarrollada, ontológicamente distinta de la experimentada en el Primer Mundo” (Quintero, 2014: 78) y porque la mayoría (sino la totalidad) de políticas públicas de los países tienen como mantra el discurso del desarrollo.

Con el reajuste de la modernidad/colonialidad en 1949, que coincide con la *tercera ola de la globalización* (Robertson, 2005), el papel del Estado-nación se vuelve preponderante, puesto que no solo se legitima el monopolio de la violencia (física en primera instancia), sino que la usa para dirigir (disciplinar en la versión foucaultiana) racionalmente las actividades de los ciudadanos, de acuerdo a criterios científicos (epistemológicos) establecidos de antemano (Castro-Gómez, 2000), a través de políticas públicas que descansan en el eurocentrismo.

Así, la triada de la colonialidad del poder-saber-ser, ahora euro-norteamericana, ha encontrado en el discurso del desarrollo, y en todo el aparataje de las políticas públicas, nuevos dispositivos de dominación, explotación y/o conflicto. Finalmente, los Estados actuales deberían reflexionar sobre la colonialidad que subyace en las políticas públicas desarrollistas y la importancia que tiene de decolonizar primero a los seres humanos hacedores de política pública para posteriormente pensar en otras prácticas decolonizadoras a nivel meso y macro. Aunque siendo coherentes, ¿decolonizar las políticas públicas, decolonizar el Estado, no significaría la eliminación del mismo?

Referencias

- Bringel, B., & Echart, E. (2017). "Imaginarios sobre el desarrollo en América Latina: entre la emancipación y la adaptación al capitalismo". *Revista española de desarrollo y cooperación*, (39), 9–24.
- Castro-Gómez, S. (2000). "Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la “invención del otro”. En E. Lander, *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (pp. 88–98). Buenos Aires: CLACSO.
- _____. (2007). Michel Foucault and the Coloniality of Power. *Tabula Rasa*, (6), 153–172.
- Castro-Gómez, S., & Grosfoguel, R. (Eds.). (2007). *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar.

Coronil, F. (1999). "Más allá del occidentalismo: hacia categorías geohistóricas no imperiales". *Casa de Las Américas*, 39(214), 21-49.

Cuestas, J., & Góngora, S. (2016). "Sumak Kawsay en el Ecuador: un paradigma alternativo al desarrollo". *Revista Sarance*, 35, 47-61.

D'Alisa, G., DeMaria, F., & Kallis, G. (2015). *Decrecimiento. Vocabulario para una nueva era* (Primera Edición). Barcelona: Icaria.

Dussel, E. (1994). *1492 : el encubrimiento del otro : hacia el origen del mito de la modernidad*. La Paz: UMSA. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

_____ (2000). "Europa, modernidad y eurocentrismo". En E. Lander, *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (pp. 24-33). Buenos Aires: CLACSO.

Escobar, A. (1998). *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo* (Primera Edición). Bogotá: Editorial Norma.

_____ (2005). "El 'postdesarrollo' como concepto y práctica social". En D. Mato (Ed.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (pp. 17-31). Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.

_____ (2010). *Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales*. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales-Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

_____ (2014a). *La invención de desarrollo* (Tercera Edición). Popayán: Universidad del Cauca.

_____ (2014b). *Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. Medellín: Ediciones UNAULA.

_____ (2015). Degrowth, postdevelopment, and transitions: a preliminary conversation. *Sustainability Science*, 10(3), 451-462.

<https://doi.org/10.1007/s11625-015-0297-5>

Estermann, J. (2015). *Filosofía Andina* (Segunda Edición). Quito: Abya-Yala.

Esteva, G., & Escobar, A. (2017). Post-Development @ 25: on 'being stuck' and moving forward, sideways, backward and otherwise. *Third World Quarterly*, 38(12), 2559-2572. <https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1334545>

Foucault, M. (1991). "Governmentality". En G. Burchell, C. Gordon, & P. Miller (Eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (pp. 87-104). Chicago: University of Chicago Press.

Garcés, F. (2007). "Las políticas del conocimiento y la colonialidad lingüística y epistémica". En S. Castro-Gómez & R. Grosfoguel, *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp. 217-242). Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar.

GESCO. (2012). "Estudios decoloniales: un panorama general". *KULA. Antropólogos del Atlántico Sur*, (6), 8-21.

Goldsmith, E. (1996). "Development as Colonialism". En J. Mander & E. Goldsmith (Eds.), *The Case Against the Global Economy and for a Turn Toward the Local* (pp. 253-266). San Francisco: Sierra Club Books.

Grosfoguel, R. (2006). "La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales: transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global". *Tabula Rasa*, (4), 17-46.

- Grosfoguel, R., & Mignolo, W. (2008). Decolonial Interventions: A Brief Introduction. *Tabula Rasa*, (9), 29-38.
- Kontopoulos, K. (1993). *The Logics of Social Structures*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Latouche, S. (2009). *Farewell to Growth*. Malden: Polity.
- Maldonado-Torres, N. (2007). "Sobre la colonialidad del ser: contribuciones al desarrollo de un concepto". En S. Castro-Gómez & R. Grosfoguel, *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp. 127-167). Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar.
- Mignolo, W. (2000). "La colonialidad a lo largo y a lo ancho: el hemisferio occidental en el horizonte colonial de la modernidad". En E. Lander, *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (pp. 34-52). Buenos Aires: CLACSO.
- _____ (2003). *Historias locales / diseños globales: Colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*. Madrid: Ediciones AKAL.
- _____ (2006). *La des-colonialidad del ser y del saber*. Buenos Aires: Signo.
- _____ (2008). "La opción de-colonial: desprendimiento y apertura. Un manifiesto y un caso". *Tabula Rasa*, (8), 243-282.
- _____ (2009). "La idea de América Latina (la derecha, la izquierda y la opción decolonial)". *Crítica y Emancipación*, (2), 251-276.
- _____ (2010). *Desobediencia epistémica. Retórica de la Modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad*. Buenos Aires: Ediciones del Signo.
- Munck, R. (2010). "La teoría crítica del desarrollo: resultados y prospectiva". *Migración y desarrollo*, 8(14), 35-57.
- Olmos, A. (2015). "Análisis crítico de discurso y etnografía: Una propuesta metodológica para el estudio de la alteridad con poblaciones migrantes". *Empiria. Revista de metodología de ciencias sociales*, (32), 103-128.
<https://doi.org/10.5944/empiria.32.2015.15311>
- Quijano, A. (1992). "Colonialidad y modernidad/racionalidad". *Perú Indígena*, 13(29), 11-20.
- _____ (2011). "Colonialidad del poder y clasificación social". *Contextualizaciones Latinoamericanas*, (5), 1-33.
- _____ (2017). "Modernidad, identidad y utopía en América Latina". En F. Calderón (Ed.), *Imágenes desconocidas : la modernidad en la encrucijada postmoderna*. Buenos Aires: CLACSO.
- Quintero, P. (2010). "Notas sobre la teoría de la colonialidad del poder y la estructuración de la sociedad en América Latina". *Papeles de trabajo - Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural*, (19), 1-15.
- _____ (2014). "Desarrollo, Modernidad y Colonialidad". *Antropología Experimental*, (13). Recuperado de <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rae/article/view/1816>
- Restrepo, E., & Rojas, A. (2010). *Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos*. Popayán: Editorial Universidad del Cauca.
- Robertson, R. (2005). *Tres olas de globalización: historia de una conciencia global*. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=252722>

Van Dijk, T. (1993). *Elite discourse and racism*. California: SAGE.

_____ (2016). "Análisis Crítico del Discurso". *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (30), 203-222.

Walsh, C. (2017). *Pedagogías decoloniales Prácticas insurgentes de resistir, (re)existir y (re)vivir Tomo II*. Quito: Abya-Yala.

Ziai, A. (2013). The discourse of "development" and why the concept should be abandoned. *Development in Practice*, 23(1), 123-136.

<https://doi.org/10.1080/09614524.2013.752792>

_____ (2017). 'I am not a Post-Developmentalist, but...' The influence of Post-Development on development studies. *Third World Quarterly*, 38(12), 2719-2734.
<https://doi.org/10.1080/01436597.2017.1328981>



Políticas públicas em saúde mental indígena no Brasil

Public policies on indigenous mental health in Brazil

Ana Clara Dorneles Wayhs

Universidade Estadual De Mato Grosso do Sul – UEMS
Curso de Graduação em Medicina
Campo Grande, MS – Brasil

acdwayhs@gmail.com

Beatriz do Amaral Rezende Bento

Universidade Estadual De Mato Grosso do Sul – UEMS
Curso de Graduação em Medicina
Campo Grande, MS - Brasil

beabamaral@gmail.com

Fatima Alice de Aguiar Quadros

Universidade Estadual De Mato Grosso do Sul – UEMS
Curso de Graduação em Medicina
Campo Grande, MS - Brasil

faaquadros@hotmail.com

O presente artigo tem o objetivo de conhecer de que modo as políticas públicas brasileiras tratam a saúde mental indígena. Essa população, considerada vulnerável, sofre com o aumento constante de problemas psicossociais, fato demonstrado através do registro de taxas alarmantes de dependência química, violência e suicídio. Foram realizadas pesquisas em sites oficiais de busca, livros e notícias sobre o tema. Os resultados mostram que as políticas públicas voltadas para a saúde mental indígena existem na lei, porém encontram dificuldades na prática. Esse estudo espera contribuir com o levantamento de reflexões sobre as principais dificuldades enfrentadas, a exemplo da falta de indígenas ativos no processo de construção e execução de tais políticas, bem como o modelo médico hegemônico ao qual os grupos étnicos estão submetidos, desconsiderando suas diferenças culturais.

Palavras chave: saúde mental indígena, políticas públicas, sistema único de saúde

Le but de cet article est d'étudier comment les politiques publiques brésiliennes traitent la santé mentale des autochtones. Cette population considérée comme vulnérable, souffre d'une constante augmentation de problèmes psychosociaux, patente à la lumière d'un enregistrement alarmant du taux de dépendance chimique, de violence et de suicide. Les recherches ont été effectuées à partir des sites de recherche officiels, des ouvrages et des informations sur le sujet. Les résultats montrent que les politiques publiques axées sur la santé mentale des autochtones sont bien inscrites dans la loi, mais rencontrent des difficultés, dans la pratique. Notre étude prétend contribuer à la réflexion sur les principales difficultés rencontrées, telles que l'absence d'implication de la population autochtone dans le processus de construction et d'application de telles politiques, ainsi que sur le modèle médical hégémonique auquel les groupes ethniques sont soumis, au mépris de leurs différences culturelles.

Mots-clés : santé mentale autochtone, politiques publiques, système de santé unique

El presente artículo tiene como objetivo conocer de qué modo las políticas públicas brasileñas tratan la salud mental indígena. Esta población, considerada vulnerable, sufre de un aumento constante de problemas psicosociales, hecho demostrado a través del registro de tasas alarmantes de dependencia química, violencia y suicidio. Se realizaron investigaciones en sitios oficiales de búsqueda, bibliografía y noticias sobre el tema. Los resultados muestran que las políticas públicas orientadas hacia la salud mental indígena existen en la ley, pero encuentran dificultades en la práctica. Este estudio espera contribuir con el levantamiento de reflexiones sobre las principales dificultades enfrentadas, como por ejemplo, la ausencia de indígenas activos en el proceso de construcción y ejecución de tales políticas, así como el modelo médico hegemónico al que los grupos étnicos están sometidos, desconsiderando sus diferencias culturales.

Palabras clave: salud mental indígena, políticas públicas, sistema único de salud

The purpose of this article is to know how Brazilian public policies deal with indigenous mental health. This population, considered vulnerable, suffers from the constant increase of psychosocial problems, a fact demonstrated by registering alarming rates of chemical dependence, violence and suicide. This research was conducted on official search sites, bibliography and news on the subject. The results show that the public policies focused on indigenous mental health exist in the law, but they find difficulties in practice. This study hopes to contribute with the reflection of the main difficulties faced, such as the lack of indigenous people in the process of building and implementing such policies, as well as the hegemonic medical model to which the ethnic groups are submitted, disregarding their cultural differences.

Key-words: indigenous mental health, public policies, single health system

Introdução

O CENSO de 2010 mostra que o Brasil possui 896,9 mil indígenas, o que representa aproximadamente 0,4% de sua população total. Desses, 36,2% vivem em área urbana e 63,8% em área rural. Foram identificadas 305 etnias e 274 línguas indígenas. Sua pirâmide etária, principalmente a dos residentes em áreas rurais, possui a base larga e se reduz com a idade – típico de populações com altas taxas de fecundidade e mortalidade. Não foram contabilizados povos isolados, segundo recomendação da Fundação Nacional do Índio – FUNAI (IBGE, 2010). Esses dados levantam a discussão sobre a pluralidade étnica brasileira e suas diferentes necessidades, em especial no que tange à saúde.

A Constituição da Organização Mundial da Saúde – OMS (1946) afirma que o conceito de saúde está além da ausência de doença, constituindo-se de um estado de completo bem-estar físico, mental e social. Portanto, os três são elementos indissociáveis para a qualidade de vida de um indivíduo. Embora essa constituição não faça menção direta à saúde mental, nela está expresso que é direito de todos os povos, sem distinção, o acesso aos conhecimentos médicos, psicológicos e afins, para que se atinja o mais elevado grau de saúde. A Secretaria de Saúde do Estado do Paraná traz em publicação oficial que, para a OMS, não é possível estabelecer uma definição absoluta de saúde mental, tendo em vista que ela está sujeita às diferenças culturais e à subjetividade do ser (Paraná, n.d.).

Não há como falar nesse assunto sem lembrar dos determinantes sociais em saúde. Considerando que as pessoas são influenciadas por fatores sociais, psicológicos e biológicos, é possível inferir que a saúde mental pode ser prejudicada por fatores como a marginalização social, o estilo de vida e de trabalho e a exposição à violência (OPAS, 2018). Aqueles que estão mais sujeitos a agravos, como os indígenas, fazem parte das chamadas populações vulneráveis. Tanto é que o próprio Ministério da Saúde, em seu portal sobre a Política Nacional de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas, reconhece que está ocorrendo um aumento na prevalência de transtornos mentais entre os indígenas, que vão desde problemas como a dependência química até o suicídio (Brasil, 2017a).

Nesse sentido, o presente artigo visa compreender a atual situação de saúde mental indígena no Brasil na perspectiva das políticas públicas. Para isso, é necessário compreender o contexto em que esses povos estão inseridos, bem como o ciclo de causas e consequências que se retroalimentam, levando ao sofrimento psíquico dessa população vulnerável. Da mesma forma, é preciso considerar o conceito de saúde adotado por esses povos. Dessa forma, tal estudo traz uma revisão dos mais recentes documentos e artigos que tratam especificamente do tema em questão.

Metodologia

O presente estudo é proveniente de revisão narrativa e reflexiva da literatura, possui caráter exploratório-descritivo. De acordo com Rother (2007), “os artigos de revisão narrativa são publicações amplas apropriadas para descrever e discutir o desenvolvimento ou o ‘estado da arte’ de um determinado assunto, sob ponto de vista teórico ou conceitual”. São textos que constituem a análise da literatura científica na interpretação e análise crítica do autor o que possibilita contribuir no debate de determinadas temáticas, levantando questões e colaborando na aquisição e atualização do conhecimento em curto espaço de tempo.

O processo de coleta do material foi realizado de forma não sistemática no período de janeiro a março de 2019. Foram pesquisadas em portais e bases de dados científicas, tais como: Pubmed, Scielo, Medline e Lilacs. O banco de dados foi sendo

complementado com materiais indicados por especialistas na temática. Agregados aos artigos científicos, obteve-se materiais selecionados como: leis, decretos, livros, portarias e manuais que estabelecem e implementam as políticas públicas em saúde vigentes no Brasil.

Foram incluídos artigos publicados entre 2010 e 2018, que tratam dos temas “saúde mental indígena”; “políticas públicas em saúde indígena”; “saúde pública indígena”. Do mesmo modo, excluído publicações anteriores à 2010, bem como aquelas que tratam sobre povos indígenas não brasileiros e as que não tratam sobre saúde mental.

Por fim, estes materiais e artigos selecionados foram lidos na íntegra, categorizados em dois grupos: Problemas crescentes entre os indígenas e Políticas públicas em saúde mental indígena, seguidos de análise crítica e reflexiva.

Problemas crescentes entre os indígenas

A população indígena do Brasil apresenta alguns dos piores indicadores sociais do país (Brasil, 2013a), apesar de a promoção de ambientes saudáveis e proteção da saúde indígena ser uma das diretrizes da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas. Segundo o documento orientador da 6ª Conferência Nacional de Saúde Indígena (2018a), a qual ocorrerá em 2019, grande parte das terras não possui saneamento básico, abastecimento de água e é de difícil acesso. Muitas estão em situação de conflito, sofrem impactos de grandes empreendimentos e de prática colonialistas que provocam danos sociais e ao meio ambiente. Além disso, a marginalização e o preconceito a que essa população está submetida leva a necessidade de aceitação pelos dominantes, com intenso sofrimento psíquico. Desse modo, ocorre uma série de transformações em seus modos de viver, como a fragilização dos laços comunitários e a desorganização de práticas culturais. Sabe-se que a saúde desses povos é, intrinsecamente, ligada à terra e, portanto, esses determinantes sociais têm impacto direto na saúde mental das comunidades como um todo (Brasil, 2018b; Brasil, 2017b).

O Ministério da Saúde reconhece a população indígena como vulnerável e com alta incidência de problemas psicossociais, tais como a dependência química (álcool e outras drogas), uso abusivo e inadequado de medicamentos psicotrópicos, suicídio e violência (Brasil, 2017a). A própria instituição destaca ainda a delicadeza do tema, haja vista que a ideologia e o modo de gerir os sentimentos são variados entre as etnias.

Entre as questões complexas e prevalentes no país, está o uso de álcool e outras drogas – um problema de saúde endêmico. Segundo Menéndez (2013), em grupos étnicos o álcool pode exercer inúmeras funções, que vão desde a social, psicotrópica, alimentar, de transgressão e religiosa; até servir como instrumento de controle social, de caráter exploratório e de justificativa para violências. Sendo assim, considera-se que seu consumo tem consequências positivas e negativas. No entanto, há que se destacar que seu uso tem consequências diretas ou indiretas sobre a violência, acidentes, suicídio e outros problemas de saúde pública (Aureliano & Machado, 2012). Esse aumento da morbimortalidade associado ao álcool é bem observado no Brasil, tanto nos grupos étnicos, quanto na população geral (Menéndez, 2013)

A história indígena é marcada pela violência física e psicológica desde a colonização. Porém, somente a partir de 2006 os casos passaram a ser notificados e estão em constante crescimento, sendo que só no ano de 2017 houve 13.687 registros. A violência contra a mulher se faz muito presente, sendo que essas representam 84%

dos casos de violência sexual e 72% dos casos. Sobre os agressores, tem-se que 68% é homem, 47% é suspeito de ter feito de uso de álcool, 24% é cônjuge da vítima, e a maioria ou tinha relação próxima, ou era a própria pessoa ou era desconhecido. A maioria das vítimas residia em zona rural e grande parte estava em casa. Esses dados do Ministério da Saúde (2018c) mostram que a violência étnica é relativamente alta.

Entre 2010 e 2017, houve um aumento de 55,7% de mortalidade por suicídio entre os indígenas, com uma taxa média de 12,3 óbitos por 100 mil habitantes – três vezes maior do que na população geral. Desses, 67,9% eram do sexo masculino e 47,7% tinham entre 10 e 19 anos (transição para a vida adulta). As regiões com maior taxa são Norte e Centro-Oeste. O aumento é decorrente da crescente vulnerabilidade, bem como da maior notificação de casos (Brasil, 2017b; Brasil, 2018b). Orellana, Souza C. C. e Souza M. P. S. (in press) afirmam que esses casos, principalmente na região Norte, ainda são subnotificados - portanto, o número pode ser ainda maior.

Políticas públicas em saúde mental indígena

A atenção à saúde indígena requer uma abordagem diferenciada, que se articule com a cultura tradicional desses povos. No entanto, a iniquidade dentro desse cenário persiste como problema não apenas no Brasil, mas a nível mundial. Em 1986, ocorreu a I Conferência Nacional de Proteção à Saúde Indígena, onde foi reivindicada a criação de um subsistema de atenção à saúde que atendesse suas necessidades específicas. Essa demanda foi atendida apenas em 1999, por meio da Lei nº 9.836/99, conhecida Lei Arouca (Pedrana, Trad, Pereira, Torrenté & Mota, 2018). De fato, esse tema passou a ser visto com mais importância pelo Estado apenas no fim da década de 90 (Langdon, 2004), principalmente pela maior visibilidade de complicações relativas à saúde mental – as quais, contraditoriamente, só receberam um olhar mais atento quase uma década depois, em 2007 (Batista & Zanello, 2016).

Em 1999, foi lançada, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS – e sob responsabilidade da Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas – PNASPI, que estabeleceu o Subsistema de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas - SASI. Então, a participação indígena passou a ser considerada como premissa fundamental para o controle dos serviços e o fortalecimento de sua autonomia (Brasil, 2002). O SASI é composto por 34 Distritos Sanitários Especiais Indígenas – DSEIs, unidades gestoras da atenção primária em saúde em terras indígenas, distribuídos estrategicamente. Além dos DSEIs, a estrutura de atendimento é composta por Pólos-Base e Casas de Saúde Indígena. Existem 351 Pólos-Base, localizados em comunidades indígenas ou em municípios de referência, onde correspondem a uma Unidade Básica de Saúde - UBS. As demandas não atendidas a esse nível devem ser referenciadas para a rede de serviços do SUS. Em 2010, a gestão do SASI passou da FUNASA para a recém criada Secretaria Especial de Saúde Indígena – SESAI, vinculada diretamente ao Ministério da Saúde (Garnelo & Pontes, 2012).

Apesar de a PNASPI mencionar a importância da abordagem biopsicossocial para o êxito de suas diretrizes, não havia uma menção direta à saúde mental. Em 2006, o Departamento de Saúde Indígena – DESAI – da FUNASA finalmente colocou em seu plano de metas a formulação de programas de prevenção e intervenção em saúde mental, objetivando sua implantação em até 80% dos DSEIs do país (Pereira, Cemin, Cedaro & Ott, 2013). Porém, a regulamentação de tais programas foi feita apenas no ano seguinte, quando o Ministério da Saúde lançou a Portaria nº 2.759/2007 – primeiro documento relativo à saúde mental indígena no Brasil (Bomfim, Almeida & Carvalho, 2017).

A Portaria nº 2.759 lançou as diretrizes da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde Mental Indígena e estabeleceu a criação de um Comitê Gestor. Sua elaboração considerou reivindicações do movimento indígena e de outros setores, como: as deliberações da IV Conferência Nacional de Saúde Indígena e da Reunião Sobre o Plano de Saúde Mental Indígena para os DSEIs; os princípios gerais do relatório da III Conferência Nacional de Saúde Mental, os debates do II Fórum Amazônico de Saúde Mental e as diretrizes da Carta de Saúde Mental Indígena na Amazônia Legal; a Declaração de Caracas sobre a necessidade de enfrentar desafios relacionados às populações mais vulneráveis; a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas; e a Lei nº 10.216, mais conhecida como Lei da Reforma Psiquiátrica, que estabeleceu a necessidade de respeito à dignidade humana das pessoas com transtornos mentais - um marco para o redirecionamento do histórico excludente e higienista da assistência à saúde mental brasileira.

Pode-se dizer que essa portaria, que poderia ter significado um grande avanço no que se refere à saúde mental indígena, não está sendo eficiente. Embora o Comitê Gestor tenha sido criado, seu conteúdo norteador não foi sistematizado, o que implica no comprometimento do monitoramento de suas ações (Bomfim *et al.*, 2017). Ou seja, o documento não sintetiza uma política, mas apenas inicia os fundamentos da discussão a respeito das incumbências dos sujeitos desse processo - tanto dos profissionais de saúde, quanto das próprias comunidades indígenas (Pereira *et al.*, 2013). Um exemplo de sua ineficiência é que não há profissionais da psicologia em número suficiente à demanda no subsistema (Vianna, 2012).

Segundo Batista e Zanello (2016), atualmente, a prática da atenção à saúde mental conta com uma área técnica na SESAI, composta por psicólogos, assistentes sociais e antropólogos, entre outros integrantes que juntos formam uma equipe multiprofissional. Eles planejam as ações interdisciplinares em saúde mental, tanto na própria secretaria, quanto nos DSEIs, com diferentes metodologias e com base na particularidade de cada demanda. Conforme a SESAI publicou no portal do Ministério da Saúde, o suicídio é a questão mais preocupante e, inclusive, foi lançado em 2014 o Material Orientador para Prevenção do Suicídio em Povos Indígenas, voltado para as equipes. De modo geral, são preconizadas estratégias de prevenção e promoção em saúde, com o fortalecimento das redes sociais de apoio e da identidade cultural das comunidades. Assim, há o desenvolvimento de grupos de apoio e escuta, Projeto Terapêutico Local, Grupos de Discussão, entre outros, com participação das Equipes Multidisciplinares de Saúde Indígena em parceria com psicólogo e/ou assistente social (Brasil, 2016).

Outra linha de cuidado está sob responsabilidade da FUNAI e do Ministério da Saúde (SESAI e Secretaria de Atenção à Saúde - SAS), que atuam através do Grupo de Trabalho Intersectorial sobre Saúde Mental e Povos Indígenas - GTI. Desde 2013, o grupo analisa as prioridades e constrói estratégias conjuntas a serem realizadas nos territórios. O GTI aborda o sofrimento psíquico e o uso de álcool e outras drogas, promovendo discussões em busca na compreensão de como se dão esses processos dentro das comunidades. Como resultado, em 2016, foi realizada a I Oficina Sobre Povos Indígenas e Necessidades Decorrentes do Uso do Álcool: Cuidado, Direitos e Gestão. O encontro teve como resultado o reconhecimento da necessidade do protagonismo indígena sobre sua saúde na busca de um projeto terapêutico integral (Fiocruz, 2018).

Como os DSEIs são voltados para a atenção básica e o tema é complexo, tais práticas ainda estão em progressiva estruturação pela SESAI. Portanto, aquilo que não possui resolutividade a esse nível deve ser referenciado para a rede de serviços do SUS, de acordo com a realidade de cada DSEI. Isso significa que o indígena que necessita de

cuidados em saúde mental é inserido no SUS, da mesma forma que qualquer indivíduo no território brasileiro. Sendo assim, ele pode ser referenciado para um ambulatório, uma Unidade Básica de Saúde ou um Centro de Atenção Psicossocial – CAPS (Pereira *et al.*, 2013).

A Política Nacional de Saúde Mental é uma ação do Governo Federal, coordenada pelo Ministério da Saúde, que compreende as estratégias e diretrizes adotadas para organizar a assistência às pessoas com sofrimento psíquico, abrangendo a atenção preventiva e curativa de transtornos mentais e dependência química. Ela é organizada em uma Rede de Atenção Psicossocial, a RAPS, que propõe atendimento plural e integral, em diferentes graus de complexidade e com condutas baseadas em evidências científicas. O CAPS pode ser considerado seu principal ponto de atenção estratégico. Até então, a Política caminha no sentido de fortalecer a autonomia, o protagonismo e a participação social (Brasil, 2013b).

Embora muitos avanços tenham ocorrido desde a Reforma Psiquiátrica, sabe-se que essas estruturas de retaguarda, em sua maioria, ainda possuem um modelo de atenção médico hegemônico orientado por manuais adotados na medicina ocidental, como a Classificação Internacional de Doenças – CID, da Organização Mundial de Saúde e o Manual de Diagnóstico e Estatístico de Transtornos Mentais – DSM, da Associação Americana de Psiquiatria (Pereira *et al.*, 2013). Esse padrão de atendimento tem orientação pragmática, curativa e medicalizante. Ou seja, não considera a dimensão integral do sujeito, com sua história e cultura, o que vai de encontro às etnomedicinas adotadas por grupos indígenas (Langdon & Grisotti, 2016).

A articulação com os serviços de média e alta complexidade deve se adequar e considerar a realidade socioeconômica, territorial e cultural dos povos indígenas. Por conseguinte, desde 1999, existe o Incentivo para a Atenção Especializada aos Povos Indígenas - IAE-PI, que visa fomentar estratégias de acolhimento dentro desses níveis de atenção. Em 2017, foi publicada a Portaria nº 2.663, que define critérios de adequação de acordo com reivindicações do movimento indígena. Entre os estabelecimentos visados para a qualificação do cuidado está o CAPS (Brasil, 2018d).

O Manual do IAE-PI, lançado em 2018, traz que o financiamento de recursos direcionado ao CAPS advém do reconhecimento das dificuldades de acesso dessa população à RAPS, que se configuram pela distância: seja geográfica – entre as comunidades e os serviços especializados -, seja sociocultural – entre os modos de lidar com o sofrimento psíquico. Cabe ressaltar que desde a instituição da RAPS em 2011, através da portaria nº 3.088, os indígenas já eram considerados prioritários ao atendimento (Brasil, 2011; Brasil, 2018d). O manual visa orientar a articulação entre a RAPS e os DSEIs, o que exige aproximações a nível técnico e de gestão. Para isso é importante um trabalho intersetorial, com a participação dos gestores e profissionais dos DSEIs nos fóruns de pactuação da RAPS, além do envolvimento da FUNAI e outras instituições afins. A Portaria nº 2.633 visa, portanto, que os CAPS sejam apoiados pela Secretaria de Saúde Estadual ou Municipal e define o DSEI de referência do território como principal norteador a respeito da subjetividade cultural de cada etnia e da compreensão do sofrer e cuidar psíquico das mesmas (Brasil, 2018d).

Para tentar compreender o que é o processo de saúde-doença para os indígenas, antes, é necessário ressaltar que “índio” não se reduz a uma categoria só, remetendo ao período colonial. Desde antes dessa época, esses povos já viviam em grupos separados, cada qual com um modo de vida, línguas e cosmologias próprias. Generalizar os povos indígenas é ignorar suas subjetividades (Vianna, 2012). É

importante ressaltar, também, que os 36,2% de indígenas que vivem na área urbana do Brasil, apesar de estarem mais próximos aos serviços de saúde, sofrem com o desrespeito às diferenças vindo das políticas universalizantes. É aí, da generalização, que advém a importância da antropologia, da territorialização dos DSEIs e da participação do indígena na composição dos campos da saúde - aspectos que vêm sendo documentados e lentamente colocados em prática (Soave, 2017; Brasil, n.d.).

O termo “saúde mental”, comumente utilizado pela sociedade dominante, não está inserido na cosmologia dos povos indígenas, considerando que o entendimento de saúde tradicional está intimamente ligado à natureza e à dimensão espiritual (Stock, 2010). Langdon e Garnelo (2017) afirmam que é preciso cuidado para não limitar a visão a respeito da etnomedicina a um xamanismo genérico desprovido de conhecimentos complexos. As autoras dizem que, ao contrário, há um caráter dinâmico, de vitalidade e capacidade de reinvenção.

Faz-se necessária, para além da defesa superficial, uma definição crítica e concreta do que é a atenção diferenciada para o Estado; capaz de construir um diálogo entre os agentes desses saberes, sejam ocidentais, sejam indígenas e, enfim, operacionalizar as práticas em saúde de modo mais equânime. Essa é a interculturalidade, componente fundamental das políticas que tratam de grupos étnicos. Como exemplos de pontos de encontro que podem ser produzidos dentro do campo psíquico são ressaltados a luta antimanicomial e a redução de danos (Langdon & Garnelo, 2017; Mota & Nunes, 2018; Stock, 2010)

Considerações finais

O presente artigo buscou conhecer de que modo as políticas públicas brasileiras tratam a saúde mental indígena. Foi constatado que, apesar de a Portaria de nº 2.759/2007 ter lançado as diretrizes para uma Política Nacional de Atenção Integral a Saúde Indígena, sua execução é falha em diversos aspectos que serão considerados adiante.

As diretrizes de tal política são bem-intencionadas, porém superficiais, de modo que ela não vem sendo operacionalizada. A atenção à saúde mental indígena está sob responsabilidade de uma área técnica dentro da SESAI, cujas ações englobam a atenção básica e estão restritas, praticamente, à prevenção e promoção de saúde. São movimentos pontuais, que carregam consigo limitações impostas pelo baixo número de profissionais - especialmente psicólogos, pela distância entre as aldeias e os Pólos-Base e pela dificuldade em oferecer uma atenção verdadeiramente diferenciada às cerca de 305 etnias diferentes que vivem no território brasileiro.

O atendimento psicossocial aos indígenas, portanto, está para além das atribuições da SESAI e conta com a retaguarda do Ministério da Saúde e sua Política Nacional de Saúde Mental, através da inserção dos mesmos à Rede de Atenção Psicossocial da mesma forma que qualquer outro indivíduo no Brasil. Assim sendo, encontram-se presentes, também, as distâncias físicas - entre os centros de atendimento e as aldeias - e socioculturais - entre o modelo médico hegemônico e as etnomedicinas.

Saúde mental é um assunto delicado e presente na vida de todos os seres humanos - mesmo quando não é compreendida pela visão ocidental. A população indígena - que há tantos séculos vem sofrendo com a marginalização social e imposições, com elevadas taxas de morbimortalidade -, carece de um olhar atento, profundo e acolhedor sobre seu sofrimento psíquico, não de documentos genéricos que levantam o assunto, mas não colocam em prática a interculturalidade e, por conseguinte, a melhora da qualidade de vida.

Referências

- Aureliano, A. L. P., & Machado, E. V, Jr. (2012) Alcoolismo no contexto indígena brasileiro: mapeamento da bibliografia nacional. *Antropos*, 4(5)
- Batista, M. Q., & Zanello, V. (2016). Saúde mental em contextos indígenas: Escassez de pesquisas brasileiras, invisibilidade das diferenças. *Estudos de Psicologia (Natal)*, 21(4), 403-414. doi: 10.5935/1678-4669.20160039
- Brasil. Portaria nº 2.759 (2007, 25 outubro). Estabelece diretrizes gerais para a política de atenção integral à saúde mental das populações indígenas e cria o comitê gestor. Recuperado de http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2007/prt2759_25_10_2007.html
- Brasil. Portaria nº 3.088 (2011, 23 dezembro). Institui a Rede de Atenção Psicossocial para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Recuperado de http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt3088_23_12_2011_rep.html
- Brasil, & Câmara dos Deputados. (2013a). *Situação dos Índios no Brasil: indicadores sociais e acesso a serviços públicos*. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/435654-SITUACAO-DOS-INDIOS-NO-BRASIL-INDICADORES-SOCIAIS-E-ACESSO-A-SERVICOS-PUBLICOS-BLOCO-4.html>
- Brasil, & Ministério da Saúde. (n.d.) *Populações vulneráveis*. Recuperado de <http://portalms.saude.gov.br/saude-de-a-z/tuberculose/populacoes-vulneraveis>
- Brasil, & Ministério da Saúde (2002). *Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas* (2ª ed.). Brasília: Ministério da Saúde
- Brasil, & Ministério da Saúde. (2013b). *Cadernos de atenção básica: saúde mental*. Brasília: Ministério da Saúde
- Brasil, & Ministério da Saúde. (2016). *SESAI prioriza políticas voltadas à qualificação da Atenção Psicossocial*. Recuperado de <http://portalms.saude.gov.br/noticias/sesai/25624-sesai-prioriza-politicas-voltadas-a-qualificacao-da-atencao-psicossocial>
- Brasil, & Ministério da Saúde. (2017b). *Agenda estratégica de ações de prevenção do suicídio em populações indígenas*. Recuperado de <http://portalquivos.saude.gov.br/images/pdf/2017/setembro/27/Agenda-Estrategica-Prevencao-Suicidio-SESAI-2017.pdf>
- Brasil, & Ministério da Saúde. (2017a). *Política nacional de saúde mental, álcool e outras drogas*. Recuperado de <http://portalms.saude.gov.br/politica-nacional-de-saude-mental-alcool-e-outras-drogas>
- Brasil, & Ministério da Saúde. (2018c). *Análise descritiva das notificações de violência contra indígenas no Brasil: 2006 a 2017*. Recuperado de <http://portalquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2018/novembro/16/Apresenta---o-Notifica---o-de-Viol--ncias-contra-Ind--genas---Semin--rio-Sa--de-Ind--gena-em-Debate.pdf>
- Brasil, & Ministério da Saúde. (2018b). *Análise descritiva dos óbitos por suicídio na população indígena assistida pelo Subsistema de Atenção à Saúde Indígena entre 2010 e 2017*. Recuperado de <http://portalquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2018/novembro/16/prevencao-do-suicidio---saude-indigena-em-debate.pdf>

- Brasil, & Ministério da Saúde. (2018d). *Incentivo à atenção especializada aos povos indígenas: manual de orientação*. Recuperado de <http://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2018/fevereiro/07/Manual-IAE-PI.pdf>
- Brasil, & Ministério da Saúde. (2018a). *Sexta Conferência nacional de saúde indígena: documento orientador*. Recuperado de http://www.conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2018/6CNSI_DocumentoOrientador.pdf
- Garnelo, L., & Pontes, A. L. (Orgs.). (2012). *Saúde Indígena: uma introdução ao tema*. / Brasília: MEC-SECADI
- Rother, E. T. (2007). Revisão sistemática X revisão narrativa. *Acta Paulista de Enfermagem*, 20(2), v-vi. <https://dx.doi.org/10.1590/S0103-21002007000200001>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010). *Características gerais dos indígenas*. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado de https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/95/cd_2010_indigenas_universo.pdf
- Fiocruz. (2018). *I Oficina sobre Povos Indígenas e Necessidades Decorrentes do Uso do Alcool: Cuidado, direitos e gestão - Relatório Final*. Brasília: Funai; MS; Sesai; SAS; Fiocruz
- Langdon, E. J., & Garnelo, L. (2017). Articulación entre servicios de salud y “medicina indígena”: reflexiones antropológicas sobre política y realidad en Brasil. *Salud colectiva*, 13(3), 457-470. doi: 10.18294/sc.2017.1117
- Langdon, E. J., & Grisotti, M. (Orgs.). (2016). *Políticas públicas: reflexões antropológicas*. Florianópolis: Ed. da UFSC.
- Menendez, E. L. Prefácio. In: Souza, M. P. S. (Org.). (2013). *Processos de Alcoolização indígena no Brasil: perspectivas plurais*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Mota, S. E. C., & Nunes, Mônica. (2018). Por uma atenção diferenciada e menos desigual: o caso do Distrito Sanitário Especial Indígena da Bahia. *Saúde e Sociedade*, 27(1), 11-25. doi: 10.1590/s0104-12902018170890
- Orellana J. D. Y., Souza, C. C., & Souza, M. P. S. (in press). Hidden Suicides of the Indigenous People of the Brazilian Amazon: Gender, Alcohol and Familial Clustering. *Revista Colombiana de Psiquiatria*, 2018. doi: 10.1016/j.rcp.2017.12.001
- Organização Mundial da Saúde. (1946). *Constituição da Organização Mundial de Saúde*. Recuperado de <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>
- Organização Pan-Americana da Saúde. (2018). *Folha informativa: saúde mental dos adolescentes*. Recuperado de https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=5779:folha-informativa-saude-mental-dos-adolescentes&Itemid=839
- Paraná, & Secretaria Estadual da Saúde. (n.d.) Definição de saúde mental. Recuperado de <http://www.saude.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1059>
- Pedrana L., Trad L. A. B., Pereira M. L. G., Torrenté M. O. N., & Mota S. E. C. (2018) Análise crítica da interculturalidade na Política Nacional de Atenção às Populações

Indígenas no Brasil. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 42(178). doi:
10.26633/RPSP.2018.178

Pereira, P. P. S., Cemin, A. B., Cedaro, J. J., & Ott, A. M. T. (2013). Política de Atenção Integral à Saúde Mental das Populações Indígenas de Porto Velho/RO: a voz das lideranças. *Revista Tempus Actas de Saúde Coletiva*, 7(4). Recuperado de <http://www.tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/view/1425/1200>

Silva, J. B., Almeida, J. M. M., Filho, & Carvalho, S. S. (2017). A proteção jurídica à saúde mental do indígena brasileiro. *Revista Opará*, 5(7). Recuperado de <https://www.revistas.uneb.br/index.php/opara/article/view/4017>

Soave, F. M. (2017). Índios e cidade: quando a igualdade descaracteriza. *Boletim Científico Escola Superior Ministério Público da União*, 16(49), 49-78.

Stock, B. (2010). Os paradoxos do fator identitário na produção de políticas de promoção da saúde indígena. In Conselho Regional de Psicologia de São Paulo da 6ª região (Org.), *Psicologia e Povos Indígenas* (pp. 244-249). São Paulo: CRPSP.



Intentions politiques des dispositifs PEAMA et DAEU : prévenir ou combattre le décrochage dans l'enseignement supérieur

Political Intentions of the PEAMA and DAEU devices: prevent or fight the drop out in higher education

Adriana Patricia Silva Hernández

Chercheuse Associée. Entrée 4 : Conduite et Accompagnement du changement. UMR EFTS Université de Toulouse.

Université Toulouse Jean Jaurès
Toulouse, France

adriana.silva-hernandez@univ-tlse2.fr

Jean-François Marcel

Professeur en Sciences de l'Éducation. UMR EFTS Université de Toulouse.

Université Toulouse Jean Jaurès
Toulouse, France

jean-francois.marcel@univ-tlse2.fr

Les dispositifs PEAMA en Colombie et DAEU en France relatifs au décrochage scolaire sont étudiés à partir des lois politiques éducatives qui les impulsent jusqu'à leur mise en œuvre au quotidien des acteurs. Notre article porte sur la lecture et la compréhension du développement des dispositifs et de leur place dans les politiques nationales et locales quant à la prévention et à la lutte contre le décrochage dans l'enseignement supérieur en Colombie et en France. La méthodologie suit l'analyse de contenu monographique, ce qui nous permet de présenter à la fois les résultats de l'enquête et le développement des dispositifs mis en place, pour finalement, mettre en avant la place qu'ils occupent au sein de la société.

Mots-clés : dispositif, politiques éducatives, prévention, décrochage, enseignement supérieur

El estudio de los dispositivos PEAMA en Colombia y DAEU en Francia dan cuenta del proceso de prevención de la deserción en la educación superior. Este proceso va desde las políticas educativas nacionales y locales hasta la movilización de los diferentes actores en su quehacer cotidiano. El objetivo de este artículo consiste en leer y conocer como se desarrollan los dispositivos (PEAMA y DAEU) a través de la implementación de las políticas educativas de prevención la deserción en la educación superior y la influencia de estas políticas a la hora de la elaboración de los dispositivos. Para la lectura se aplica el modelo de dispositivo de prevención de la deserción en la educación superior. La metodología utilizada es el análisis de contenido, el cual tiene un enfoque monográfico, lo que permite luego presentar los resultados de la investigación y a la vez conocer el desarrollo de los diferentes dispositivos en la lucha contra la deserción, para así mostrar finalmente el posicionamiento de estos dispositivos en la sociedad.

Palabras clave: dispositivo, políticas educativas, prevención, deserción, educación superior

Os sistemas PEAMA na Colômbia e DAEU na França mostram processo de prevenção do abandono escolar no ensino superior. Esse processo vai desde as políticas educacionais nacionais e locais até a mobilização dos diferentes atores em suas atividades cotidianas. O objetivo deste artigo é ler e conhecer como esses dispositivos (PEAMA e DAEU) são desenvolvidos por meio da implementação de políticas educacionais para a prevenção do abandono no ensino superior e a influência dessas políticas no momento da elaboração dos dispositivos. Para ler o modelo do dispositivo de prevenção do abandono na educação superior, a metodologia utilizada é a análise de conteúdo, que possui foco monográfico, permite apresentar os resultados da pesquisa e, ao mesmo tempo, conhecer o desenvolvimento de diferentes dispositivos na luta contra a deserção, a fim de finalmente mostrar o posicionamento desses dispositivos em sociedade.

Palavras chave: dispositivo, políticas educativas, prevenção, deserção, educação superior

The study of PEAMA devices in Colombia and DAEU in France show a prevention process of dropping out in higher education. This process goes from the national and local educational policies to the mobilization of the different stakeholders in their daily activities. The aim of this article is to read and understand how these devices (PEAMA and DAEU) are developed through the implementation of educational policies for the prevention of dropping out in higher education and the influence of these policies at the time of preparation of the devices. For the reading skill a prevention model device on dropping out in higher education is applied. The methodology used is the content analysis, which has a monographic focus, allows presenting the results of the research and at the same time knowing the development of different devices in the fight against school dropping out in order to finally show the positioning of these devices in society.

Key-words: mechanism, education policies, prevention, dropout, higher education

Introduction

Les gouvernements mettent en œuvre des dispositifs afin de répondre aux différents phénomènes sociaux qui se présentent quotidiennement au sein des sociétés. Les lois politiques donnent des directrices qui cherchent « des buts ou des objectifs à atteindre, définis en fonction de normes et de valeurs » (Muller, 1998 :29). Sortir sans diplôme ou être en décrochage est un phénomène social qui affecte les pays développés et en développement.

Nous considérons que le décrochage, soit dans l'enseignement scolaire ou supérieur, est une problématique d'ordre social ; le fait d'interrompre ou de ne pas avoir accès à l'éducation peut freiner ou entraver le développement de l'individu, dans la société (Bernard, 2013 et Blaya, 2010).

Les politiques éducatives mobilisent les moyens nécessaires pour répondre à la problématique du décrochage. Les PEAMA⁴⁹ et DAEU⁵⁰ ont été créés par le gouvernement colombien et le gouvernement français dans le but de contribuer au développement de l'individu. Ces dispositifs éducatifs visent à « l'amélioration de la prise en charge des étudiants [...] la modification des modalités pédagogiques [...] la professionnalisation [...] et l'enseignement de la méthodologie » (Perret et al., 2016) ; de plus, ils contribuent à l'émancipation des individus, au sein des sociétés.

Pour pouvoir lire ces dispositifs, nous développons dans cet article quatre composantes, Macro, Exo, Méso et Micro (Bronfenbrenner, 1979 et Tupin, 2006) empruntées au modèle du dispositif appelé : dispositif de prévention du décrochage dans l'enseignement supérieur (Silva-Hernández, 2018). La lecture de ces dispositifs englobe un processus, depuis les politiques éducatives qui les impulsent jusqu'au vécu des acteurs. L'utilisation du modèle du dispositif de prévention du décrochage avec ses composantes permet de lire et de connaître l'organisation des dispositifs dans la lutte ou la prévention du décrochage, dans l'enseignement supérieur.

1. Problématisation : le développement des dispositifs PEAMA et DAEU dans la prévention ou la lutte contre le décrochage.

Pour prévenir et combattre le décrochage, les politiques s'intéressent à la formation, à la capacité de former des citoyens capables d'intégrer le marché du travail, ce qui est considéré comme un indicateur de développement des pays (Goastellec, 2006). La lecture des dispositifs PEAMA et DAEU peut être conçue comme un moyen de comprendre la situation du décrochage dans les contextes colombien et français, lequel permet aussi de connaître l'agencement des moyens politiques pour aider les personnes qui souhaitent continuer leurs études.

Avant tout, il est important d'appréhender la place des politiques nationales et locales dans l'élaboration des dispositifs de prévention ou de lutte contre le décrochage, de même que la réalisation de ces dispositifs au sein des institutions

49 <https://bit.ly/2WBv8s8>

Programa Especial de Admisión y Movilidad Académica : dispositif qui rend possible l'accès aux différentes Licences de l'Université Nationale de Colombie aux jeunes bacheliers qui habitent dans des régions éloignées du territoire colombien.

50 <https://bit.ly/2xs5U4z>

Diplôme d'Accès aux Études Universitaires. Il permet aux personnes ayant interrompu leurs études dans les établissements français de les continuer dans des universités françaises pour, ainsi, obtenir un diplôme qui équivaut à celui du Baccalauréat.

éducatives. Dans notre cas, il s'agit de l'Université Nationale de Colombie et de l'université de Toulouse II, Jean-Jaurès, en France. Ces universités développent des stratégies orientées par les intentions politiques, afin de répondre aux différents besoins. Les PEAMA et DAEU s'envisagent alors comme des organisations sociales. L'accompagnement au changement dans le vécu des dispositifs contribue à l'émancipation des individus au sein des sociétés et permet ainsi de mieux combattre ou de prévenir le décrochage dans l'enseignement supérieur, pour ce qui nous concerne.

2. Cadre théorique : modèle du dispositif de prévention du décrochage dans l'enseignement supérieur

Pour lire et connaître les dispositifs PEAMA et DAEU, nous avons emprunté les composantes macrosystème, exosystème, mésosystème et microsystème (Bronfenbrenner, 1979 et Tupin, 2006) du modèle du dispositif appelé dispositif de prévention du décrochage dans l'enseignement supérieur (Silva-Hernández, 2018). Celui-ci permet de mieux saisir leurs organisations à partir des politiques éducatives qui les impulsent, jusqu'au vécu des acteurs.

L'exosystème est une composante qui rend compte de facteurs externes affectant, la vie de l'individu (Bronfenbrenner, 1979). Les politiques éducatives qui « permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale » (Van Zanten, 2004 : 27) tentent de répondre aux besoins ce qui, dans notre cas, correspond à combattre ou à prévenir le décrochage dans l'enseignement supérieur. Les intentions des politiques se font par les initiateurs (documents officiels) des dispositifs avec des prises de décisions qui s'efforcent d'améliorer le système éducatif et l'accès à tous, ce qui à notre sens permet la justice sociale (Freire, 2000).

Les intentions des initiateurs orientent les actions d'autres composantes du dispositif de prévention du décrochage, à savoir : le mésosystème qui comporte la réalisation des dispositifs. Cette composante montre la partie opérationnelle des dispositifs faits par les coordinateurs et les opérateurs locaux (enseignants) ; ces acteurs donnent aux dispositifs une portée transformatrice dans le sens où, au travers de leurs expériences, ils peuvent identifier des situations qui peuvent faire évoluer les dispositifs (Albero, 2010 ; Aussel et Marcel, 2015).

Selon Perret et al., (2016), les dispositifs « jouent bien souvent un rôle majeur dans l'amélioration et le renouvellement des dispositifs » (p. 67). L'expérience des coordinateurs et des opérateurs locaux joue un rôle essentiel dans leur réalisation. Le travail fait donne lieu à des prises de conscience des problèmes trouvés ; c'est donc une étape de réflexion (Aussel, 2013). Il s'agit d'expériences alternées dans le cadre de la réussite de l'accompagnement et de l'orientation. Perret, en citant (Schön, 1994) signale :

Une telle « analyse réflexive » permet de dépasser le stade de l'expérience pour parvenir à théoriser les actions et les expériences, en vue d'orienter les actions immédiates et futures, faisant de celui qui met en œuvre cette analyse un « praticien réflexif » (*ibid.*).

Dans le microsystème, l'on trouve le vécu des animateurs (référents) et des usagers (étudiants ou stagiaires) ; ce sont eux qui vivent de manière directe la mise en œuvre des dispositifs. L'animateur, par son rôle d'accompagnateur, participe au développement et à la construction du plan de vie des usagers (Broussal, 2017). Il prend part à leur formation, ce qui contribue à l'égalité de chances dans les sociétés. Cela donne une dimension sociale importante, car ce sont des initiatives nécessaires

pour essayer d'avoir un monde plus juste sur des questions relatives à l'accès et à la persévérance dans le système éducatif (Silva-Hernández, 2018).

Les usagers des dispositifs peuvent avoir un ressenti, favorable ou non, par rapport au vécu des dispositifs. Néanmoins, le fait d'y participer favorise leur émancipation en raison de l'acquisition de connaissances, l'amélioration de capacités et d'intégration (*ibid.*).

Le macrosystème, composante qui correspond à l'environnement interculturel, se situe dans un espace où le respect, l'intégration et l'interaction des individus au sein de sociétés sont nécessaires à leur construction. Elle rend compte des contextes de deux dispositifs, pas seulement du fait qu'ils se trouvent dans deux pays différents, mais aussi par « les caractéristiques des sujets qui se sont posés à partir du constat de l'existence de différences entre groupes identifiés, selon leur contexte socioculturel » (Regnault, 2014 : 143).

La problématique du décrochage montre les différents problèmes socio-économiques que rencontrent les sociétés et le besoin de les résoudre, d'où l'intérêt de lire et de connaître les politiques éducatives qui orientent les actions dans l'élaboration des dispositifs de prévention du décrochage. Parfois, les dispositifs d'aide ou de soutien ne répondent pas aux besoins de ceux qui en ont vraiment besoin (Michaut, 2003). Dans certains cas, il s'agit plutôt de rendre visibles les institutions, au niveau mondial, pour avoir de la reconnaissance (Hass et al., 2012), au lieu de prêter davantage d'attention aux sujets. Néanmoins, ces dispositifs sont des moyens d'action contre l'échec, des formes d'accompagnement et de soutien d'apprentis.

Les gouvernements, de façon générale, sont fortement engagés dans le combat ou la prévention du décrochage dans l'enseignement supérieur. La mobilisation de ces dispositifs semble importante étant donné les exigences d'aujourd'hui en matière de couverture éducative ; à cet égard, nous étudierons le modèle de prévention du décrochage en y incluant la partie opérationnelle, les expériences des coordinateurs et des opérateurs, le vécu des animateurs et des usagers des dispositifs.

3. Méthodologie

Nous avons enquêté sur deux dispositifs : PEAMA et DAEU⁵¹. Pour connaître les mesures qui aident à prévenir le décrochage dans les dispositifs travaillés, nous nous sommes servis des lois, textes officiels⁵² et travaux de recherche⁵³. Nous avons mené

51 Ces dispositifs s'adressent aux personnes possédant des caractéristiques spécifiques. Par exemple, le dispositif PEAMA concerne de jeunes bacheliers qui habitent dans des régions où l'enseignement supérieur est inexistant, où la qualité éducative des établissements n'est pas à la hauteur en comparaison avec des institutions situées dans les grandes villes. En ce qui concerne le dispositif, DAEU, il permet à toute personne qui le souhaite, de reprendre les études en vue de l'obtention du baccalauréat. C'est un diplôme qui équivaut au Bac français. Après l'obtention du diplôme, les personnes peuvent envisager de continuer dans le supérieur.

52 Arrêté du 3 août 1994. consulté sur le site : <https://bit.ly/2pp7ikb>

L'OVE (Observatoire de la Vie Étudiante). consulté sur le site : <https://bit.ly/2DdsyCU>

Page officielle du dispositif DAEU. consulté sur le site : <https://bit.ly/2yKDSR6>

Le Programme Régional de Formation Professionnelle. consulté sur le site : <https://bit.ly/2MNvEO1>

Rapport DAEU. consulté sur le site : <https://bit.ly/2xs5U4z>

Loi 1210 de 1993 et la loi 30 de 1992. consulté sur le site : <https://bit.ly/2RBBq7f>

L'accord 025 de 2007. consulté sur le site : <https://bit.ly/2JswyH>

L'accord 28 de 2010. consulté sur le site : <https://bit.ly/2pqmIEy>

53 <https://bit.ly/2fysixn>, <https://bit.ly/2NEAT3m>

quatre entretiens auprès des acteurs des deux dispositifs (un avec l'opératrice du DAEU, trois avec deux coordinateurs et un opérateur dans le dispositif PEAMA). L'analyse de contenu nous a permis de classer les thèmes ; ces derniers correspondent à l'environnement interculturel, les intentions, la réalisation et le vécu du modèle du dispositif de prévention du décrochage dans l'enseignement supérieur.

Le macrosystème correspond au contexte interculturel : cette composante permet une lecture de la situation du décrochage vue comme une rupture sociale dans le contexte global. L'exosystème, à travers lequel s'expriment les intentions des initiateurs, découvre les politiques de prévention du décrochage et l'organisation des normes qui conduisent les actions qui tentent de répondre à la problématique du décrochage. Le mesosystème présente la réalisation des dispositifs : on y trouve la partie expérientielle et opérationnelle des opérateurs qui identifient des situations problématiques et les possibles stratégies pour améliorer les dispositifs. Le microsystème concerne le vécu des animateurs et des usagers ; les premiers au travers de leur vécu dans l'activité y donnent des interprétations subjectives, les seconds au travers de l'utilisation du dispositif, peuvent vivre des changements en matière d'émancipation (Silva-Hernández, 2018).

Ces quatre composantes du modèle du dispositif de prévention du décrochage dans l'enseignement supérieur tracent le chemin qui permet de connaître des éléments significatifs dans l'élaboration des dispositifs et l'importance des politiques éducatives dans la réalisation de ces derniers. L'analyse de notre matériel empirique repose sur la démarche qualitative : les entretiens avec les différents acteurs dévoilant des éléments importants qui ne se trouvent pas dans les documents. Nous avons aussi utilisé la méthode monographique qui est « à la fois de collecte des données, documents et informations, et de réflexion théorique » (Copans, 1996 : 120).

4. Analyse et résultats des dispositifs de prévention ou de lutte contre le décrochage PEAMA et DAEU

L'UNESCO⁵⁴, lors de la Conférence mondiale sur l'enseignement supérieur, en 2009, faisant référence à l'impact de la mondialisation signale :

La mondialisation, réalité majeure du XXI^e siècle, a déjà profondément influencé l'enseignement supérieur [...] L'internationalisation est définie comme étant la diversité des politiques et des programmes que les universités et les gouvernements mettent en œuvre pour faire face à la mondialisation (p.2).

Cette internationalisation des universités et la globalisation de l'économie, ont donné lieu de la part des gouvernements à l'élaboration de politiques éducatives qui mettent l'accent sur la reconnaissance, la qualité et l'accréditation et donc améliorer la qualité des institutions universitaires :

Les établissements postsecondaires doivent être solides et dynamiques afin de contribuer à l'économie du savoir et de fournir des connaissances permettant d'assurer la mobilité sociale et le progrès économique qui sont indispensables aux sociétés du monde entier (...) Les responsabilités multiples et

54 <https://bit.ly/2DPZq38>

diverses de l'enseignement supérieur sont au bout du compte déterminantes pour le bien-être des sociétés modernes (p.21).

Pour leur part, les universités, plus ouvertes à la compétition internationale sont davantage soucieuses des besoins des étudiants⁵⁵. Par exemple, en Colombie, l'article 1 de la loi 1084 du 4 août de 2006⁵⁶ souligne que l'État, en tant que responsable de l'éducation dans l'ensemble du territoire national doit garantir, au travers des institutions d'enseignement supérieur public et privé, l'accès à l'éducation de la population qui habite dans des régions d'accès difficile d'où la création du PEAMA.

En France, l'arrêté du 3 août 1994⁵⁷ relatif au diplôme d'accès aux études universitaires DAEU, ne peut être accordé qu'aux étudiants ne justifiant pas du baccalauréat ou d'un titre admis en dispense ou ne bénéficiant pas de la procédure de validation des acquis instituée par le décret du 23 août 1985 susvisé⁵⁸ qui fixe les conditions de validation des études, expériences professionnelles ou acquis personnels en vue de l'accès aux différents niveaux de l'enseignement supérieur. Chaque pays conduit sa politique de mise en place des dispositifs en articulant les lois éducatives, les universités et les acteurs. Il ne s'agit pas d'une simple aide, mais d'un processus de soutien et d'accompagnement qui fait partie de la prévention où se consolident les connaissances, le savoir-faire et l'épanouissement personnel et professionnel.

4.1 Macrosystème : le contexte interculturel, le décrochage dans le cadre de la globalisation

Le décrochage, phénomène social sujet à discussions dans le domaine de l'enseignement supérieur, est devenu aujourd'hui une priorité de nos sociétés. Bernard (2013) souligne, pour sa part, que « la question du décrochage prolonge une préoccupation plus ancienne concernant l'insertion professionnelle des jeunes les moins qualifiés » (p. 9). Prévenir ou combattre ce phénomène semble important, car la sortie des jeunes sans qualification en fait des personnes fragiles dans les sociétés et rend plus difficile leur insertion.

La rupture avec le système éducatif est le signe d'une rupture avec la société (Millet et Thin, 2005), car « le décrochage apparaît comme un indicateur de la qualité d'adaptation sociale des individus » (Janoz, 2000 :1) d'où l'intérêt de prévenir et/ou de combattre ce phénomène social (Michaut, 2003 ; Pineda-Báez et Pedraza-Ortiz, 2009 ; Sauvé et al., 2009 ; Cardozo-Ortiz, 2011 ; Perret et al., 2016 ; Nocus et al., 2018). Le monde globalisé exige des gens de plus en plus éduqués, aussi les institutions éducatives visent à assurer l'accès à l'éducation à tous et à garantir un bon niveau de qualification des jeunes, pour qu'ils puissent répondre aux demandes de la société :

La réussite à l'université n'est pas un enjeu politique et institutionnel récent [...] accompagné d'un fort enjeu social autour de l'égalité d'accès aux études supérieures des jeunes [...] Pour les étudiants, réussir à l'université est l'expression d'une demande sociale (Annoot, 2012 : 13).

55 <https://bit.ly/2YkPwP2>

56 <https://bit.ly/2tNLot5>

57 <https://bit.ly/2pp7ikb>

58 <https://bit.ly/2FRtZ8p>

La situation de chaque pays montre la nécessité de lutter ou de prévenir le décrochage. Dans le cas colombien, pays marqué par la violence et le conflit armé depuis plus de 50 ans (Pécaut, 2016), le quotidien du citoyen est affecté à plusieurs niveaux : social, économique, éducatif, etc. Mais ce sont « les secteurs populaires ruraux [qui] ont subi un profond traumatisme dont les traces affleurent à tout instant » (Ibid. : 75). Il est donc important d'améliorer les conditions de vie de ces habitants, dont nombre d'entre eux connaissent des situations difficiles (Jaramillo, 2006). Dans ce contexte de rupture sociale, l'accès à l'université est d'autant plus complexe, en particulier dans les zones frontalières. En France, avec la démocratisation des universités, on assiste à une hausse des inégalités sociales⁵⁹. Les chercheurs français Maurin et al., (2013) soulignent que :

l'accroissement des écarts au sein de notre société entre en contradictions avec nos valeurs et nous pose des problèmes en tant que citoyen. Il contribue à l'accroissement des tensions sociales (p.30).

De la même manière, dans le système éducatif, on observe que, aux :

différentes catégories sociales succède une phase de différenciation accrue qui est d'autant plus lourde de conséquences que le capital scolaire, le diplôme, joue dans notre pays un rôle beaucoup plus important qu'ailleurs (ibid. : 31).

Selon l'Observatoire des inégalités :

le taux de chômage des non-diplômés est près de quatre fois plus élevé que celui des personnes qui disposent d'un diplôme supérieur [...] le diplôme demeure une arme essentielle dans l'univers professionnel, que ce soit pour entrer sur le marché du travail ou pour y progresser ensuite⁶⁰.

4.2 Exosystème : les intentions, la participation politique dans la construction des dispositifs dans les cas des dispositifs PEAMA et DAEU

Les dispositifs PEAMA et DAEU, comme il a été déjà mentionné, ont été créés pour permettre à l'individu de continuer dans le supérieur et ainsi faciliter sa réinsertion dans le système éducatif. À l'issue de la session 07 du 3 août 2007, le Conseil Académique de l'Université Nationale de Colombie a étudié et recommandé au Conseil Supérieur Universitaire, l'approbation et l'adoption du « Programa de Admisión y Movilidad Académica⁶¹ » PEAMA. Les candidats seront inscrits aux programmes de licence offerts par l'Université Nationale de Colombie dans les zones frontalières. Accéder à l'enseignement supérieur, grâce au PEAMA, dispensé par l'Université Nationale de Colombie, en vertu décret de la loi 1210, de 1993, de la loi 30 de 1992 conforté par l'accord 025 de 2007, peut alors faciliter l'insertion sociale et culturelle des populations vulnérables⁶² : Noirs, indigènes, etc. en offrant des

59 <https://bit.ly/2VeoxQx>

60 <https://bit.ly/2Ip1Vhg>

61 <https://bit.ly/2JswyH>

62 <https://bit.ly/2S3OdQt>

programmes de Licence en Amazonie, Orinoquia, les Caraïbes et le Tumaco, par exemple.

En France, dans le cadre de la Formation *Tout au Long de la Vie*, chacun peut envisager de reprendre ses études pour acquérir des connaissances dans un secteur donné ; le service de formation se tient à la disposition des adultes en reprise d'études afin de leur apporter une réponse adaptée et personnalisée. Ce dispositif vise tous ceux qui ont quitté le système scolaire en situation d'échec ; il permet de renouer avec les études grâce à une pédagogie adaptée. L'article D. 613-6 du code de l'éducation (créé par décret n° 2013-756 du 19 août 2013) stipule d'ailleurs que les grades ou titres universitaires des disciplines autres que celles relevant de la santé sont conférés par les diplômes nationaux tel que le Diplôme d'accès aux études universitaires (DAEU)⁶³, dans une perspective de promotion ou de retour à l'emploi ; acquérir un diplôme leur permettant de passer des concours administratifs requérant le baccalauréat ; obtenir un diplôme attestant de leur niveau de culture générale⁶⁴.

Ces deux dispositifs montrent l'intérêt des deux sociétés dans la mise en place de dispositifs de lutte et/ou de prévention du décrochage. Les intentions politiques donnent des lignes directrices opérationnelles à suivre dans le but d'organiser l'ensemble des individus qui composent les dispositifs et qui remplissent certaines conditions de vulnérabilité. Dans ce cadre spatio-temporel, un espace social est instauré où les interactions collectives sont formulées par le biais d'objectifs fixés par la loi.

4.3 Méso-système : la réalisation dans la mobilisation des dispositifs PEAMA et DAEU

Pour être admis au dispositif PEAMA par l'Université Nationale⁶⁵ à Bogota, le candidat doit obtenir la note demandée dans le dossier d'inscription. De la même manière, le candidat doit montrer qu'il a accompli les 2 dernières années de baccalauréat dans un lycée de la région concernée, et qu'il y a habité. Le programme est organisé en semestres avec des cours en présentiel et en ligne. Les étudiants admis au PEAMA ont le même programme de licence (langues, linguistique, ingénieries, mathématiques, physique, statistiques, architecture, zootechnique entre autres) que dans les antennes centrales, mais avec des cours de mise à niveau dans quelques Unités d'Enseignement (UE), mathématiques, espagnol, compréhension écrite, production écrite⁶⁶. Les enseignants du programme doivent se déplacer dans les antennes frontalières, pour pouvoir dispenser leurs cours.

En ce qui concerne la réalisation du dispositif DAEU, le diplôme propose deux options comportant chacune, au minimum, 4 matières (2 obligatoires et 2 optionnelles) correspondantes à 225 heures d'enseignement. Les matières dépendent de l'option choisie. Dans le programme, il existe deux options. L'option A : littéraire, juridique dont les matières obligatoires sont : le français (connaissances de base en littérature et civilisation françaises) et les langues vivantes. Les matières optionnelles peuvent différer selon les universités : histoire, géographie, mathématiques, etc. L'option B : scientifique, dont les matières obligatoires sont : le français (texte argumentatif,

63 <https://bit.ly/2SMFW7V>

64 <https://bit.ly/2BzemB2>

65 Les antennes de l'Université Nationale se trouvent dans les états d'Amazonie, Caribe, Orinoco et Tumaco.

66 <https://bit.ly/2CE004p>

compréhension écrite, résumée de texte, discussion) et les mathématiques. Là aussi, les matières optionnelles peuvent différer selon les universités : langue vivante, physique, chimie, sciences de la nature et de la vie, etc.

L'évaluation se fait par modules capitalisables. Le diplôme peut être obtenu en plusieurs années (4 années consécutives maximum). Deux formules sont possibles. L'une, globale, l'examen est obtenu avec une moyenne générale de 10 minimum et l'autre par épreuve (il faut obtenir 10 à chaque épreuve). Certaines universités proposent d'obtenir le D.A.E.U. par validation des acquis de l'expérience (V.A.E.) ou des préparations à distance. Il existe trois conditions pour pouvoir s'inscrire : avoir interrompu ses études initiales depuis deux ans au moins, avoir au moins 20 ans au 1er octobre de l'année de l'examen et justifier de deux années d'activité professionnelle salariée ou d'une activité ayant donné lieu à deux années de cotisation à la sécurité sociale (périodes de chômage avec inscription à Pôle Emploi, éducation d'un enfant, service national, participation à un dispositif de formation professionnelle, exercice d'une activité sportive de haut niveau, etc.) et avoir 24 ans ou plus au 1er octobre de l'année de l'examen.

L'expérience des acteurs (coordinateurs et opérateurs) dans la réalisation des dispositifs, aide à mieux comprendre leurs fonctionnements, non seulement comme un système qui se constitue à partir de normes, mais comme un système complexe qui montre d'une certaine manière la réalité du contexte éducatif, social, économique et culturel de l'étudiant, ce qui représente la situation d'une société. Chargés de la mise en place des dispositifs grâce à leurs expériences à l'intérieur de ces mêmes dispositifs, ils prennent conscience de cette réalité :

Les enseignants sont des enseignants qui ont fait le choix, c'est une équipe formidable très à l'écoute, car il faut être à l'écoute, il faut être investi et vouloir vraiment aider à l'autre⁶⁷.

Les coordinateurs et opérateurs, au travers de leurs missions au sein des dispositifs, peuvent contribuer au développement des usagers et contribuer à leur évolution et leur épanouissement à la fois personnels et professionnels et augmenter leurs possibilités d'envisager différents types de formation. Un animateur témoigne :

je reçois quand même beaucoup de personnes en difficultés familiales, en difficultés d'insertion, des personnes qui sortent de prison, des personnes qui sont seules qui n'ont pas de famille, des personnes qui subissent une maladie, mais personne ne peut les soutenir ; on a un public assez fragile dans son ensemble ; le baccalauréat leur permet ensuite d'accéder à un autre niveau de formation, d'évoluer en matière de postes, etc.⁶⁸

De la même manière, le dispositif PEAMA, en permettant l'accès aux Licences, favorise la mobilité sociale de ceux qui ont des difficultés d'accès en raison de leur situation sociale, spatiale et/ou économique, etc.

Les dispositifs s'organisent conformément aux caractéristiques du public visé. Dans le cas du DAEU, il s'agit de donner une deuxième chance à des individus pour qu'ils accèdent au système éducatif et dans le cas de PEAMA, il s'agit de permettre l'accès à l'université aux personnes qui n'ont guère d'opportunités. Ces situations difficiles que vivent les usagers représentent, comme cela a été mentionné, une réalité sociale,

67 <https://adobe.ly/2I5qgYl>

68 <https://adobe.ly/2VA7hYY>

qui met en évidence la nécessité d'adopter de nouveaux fonctionnements et de nouvelles structures alternatives.

4.4 Microsystème : le vécu des dispositifs PEAMA et DAEU dans l'accompagnement au changement

Dans la partie précédente, nous avons signalé la complexité de la situation des usagers au niveau social. Le vécu des animateurs et des usagers permet de montrer l'importance de la mise en place des dispositifs. L'animateur de PEAMA souligne :

Le contact humain avec les étudiants est basé sur le respect et les responsabilités académiques de chacune des parties. L'étudiant a besoin de voir l'enseignant, ce qui n'est pas perçu dans un cours régulier à l'Université Nationale, où l'enseignant est vu régulièrement. Il y a un travail différent dont la partie humaine est quelque chose d'extrêmement nécessaire ; les étudiants de PEAMA présentent de nombreux désavantages car leur éducation est extrêmement faible.⁶⁹

L'éducation étant un instrument de changement (Freire, 2000) qui permet l'évolution de l'utilisateur au niveau professionnel et personnel, l'individu participe activement à sa transformation et à la transformation des sociétés. Il est donc important d'être à l'écoute, d'être disponible pour faire face aux différentes problématiques rencontrées dans les cours :

Il y a une vraie dimension sociale ; on reçoit un public dont la majorité, effectivement, est socialement fragilisée. Les enseignants du DAEU sont des enseignants qui ont fait le choix d'intégrer réellement le DAEU dans toute sa dimension, parce qu'ils ont face à eux des personnes en difficulté ; c'est une équipe d'enseignants formidables ; très à l'écoute⁷⁰.

L'engagement des animateurs facilite, d'une certaine manière, l'égalité de chances dans les sociétés. D'ailleurs, l'évolution des usagers montre que les dispositifs leur donnent plus de confiance en eux, pour continuer leur projet de vie ; transforme leur façon de voir le monde.

Le DAEU, une solution pour réussir : sans le baccalauréat, je ne peux pas prétendre avoir une fonction officielle, donc statutairement un vrai métier. En France, sans ce diplôme, on ne peut rien faire⁷¹.

Le fait de pouvoir se former favorise leur évolution, leur intégration, améliore leurs capacités. Ils peuvent ainsi élargir leur horizon et ressentent des changements favorables quant à leur avenir.

Le PEAMA est un programme vraiment bon ; il nous donne l'opportunité d'étudier, même si dans mon cas, ça n'a pas été facile. J'ai dû laisser de côté ma famille, afin de pouvoir continuer mes études. Je sais qu'il faut que ça soit ainsi, sinon je n'aurais pas pu étudier⁷².

69 <https://adobe.ly/2YXC4kx>

70 <https://adobe.ly/2I5qgYl>

71 <https://bit.ly/2I7sDd6>

72 <https://bit.ly/2Upics6>

5. Discussion conclusive

Les dispositifs PEAMA et DAEU sont considérés dans cette recherche comme des organisations formées d'éléments hétérogènes qui se divisent en plusieurs niveaux (macro, exo, méso et micro). La lecture de ces niveaux nous a permis de mieux appréhender leur place au sein des sociétés colombienne et française, de mettre en avant le caractère ambivalent, entre pouvoir et émancipation, de leur élaboration (Albero, 2010 ; Marcel et Broussal, 2017).

5.1 Des dispositifs de prévention ou de lutte contre le décrochage : systèmes de mobilité sociale au niveau global

Les gouvernements avec leurs lois cherchent à construire des actions pour mettre en place des dispositifs qui contribuent à la réussite de l'individu. Le PEAMA et le DAEU ont pour objectif les transformations au travers de plusieurs valeurs, à savoir : l'inclusion (entrer dans le système éducatif), la réinsertion (réinsérer le système éducatif), la diversité (permettre à plusieurs personnes de différentes origines d'accéder au système éducatif), la liberté (forme d'expression dans les décisions au sein des sociétés grâce à l'éducation) et la justice sociale (égalité de droits).

La plupart des dispositifs de lutte contre le décrochage dans le cadre de l'enseignement supérieur ont une composante pédagogique/cognitive importante, ce qui montre l'importance de travailler ces aspects. Par exemple, il y a des dispositifs d'aide au développement du langage (Nocus et al., 2018), d'aide aux devoirs pour lutter contre l'échec scolaire (Kakpo et Netter, 2013), entre autres. Dans le cadre universitaire, nombre d'entre eux réfléchissent aux « représentations des disciplines enseignées [à] leur sens pour l'étudiant [à] l'organisation pédagogique de ces enseignements [à] la mobilisation possible en contexte » (Hass et al., 2012).

Les dispositifs PEAMA et DAEU, pour leur part, comportent une composante sociale importante. En effet, les usagers qui ont ainsi la possibilité d'accéder à l'éducation peuvent prendre une part active au sein des sociétés dans lesquelles ils vivent. Il est donc nécessaire de créer des stratégies, des actions soutenables dans le temps répondant aux besoins éducatifs.

5.2 Réponse politique de prévention ou lutte contre le décrochage dans l'enseignement supérieur

Les intentions des politiques éducatives des deux pays visent la stabilité, l'évolution et la mobilité sociale des institutions éducatives. Le fait de promouvoir l'accès à l'éducation permet aux personnes le changement en termes de liberté et d'émancipation. Il est alors important de trouver les moyens nécessaires pour prévenir et/ou lutter contre le décrochage afin de pouvoir augmenter les possibilités d'accès à tous, à l'enseignement supérieur. Les dispositifs PEAMA et DAEU se centrent sur l'accompagnement, ce qui peut fortifier les capacités des usagers des dispositifs et permettre de lutter contre les différentes formes de discrimination. Même si ces dispositifs ne résolvent pas nécessairement tous les problèmes qu'affrontent les sociétés, ils permettent aux usagers de transformer « leur rapport au monde et voir plus loin » (Marcel, 2017).

5.3 Les dispositifs comme des organisations éducatives alternatives

Les dispositifs PEAMA et DAEU sont des organisations constituant des éléments humains et techniques visant à répondre à des besoins dans le système éducatif. L'accompagnement est une composante indispensable pour l'utilisateur, détaché du système éducatif, pas seulement par son caractère académique mais par sa dimension humaine en raison de caractéristiques sociales qui touchent certains d'entre eux.

Dans cet espace socio-temporel qui favorise l'évolution et le changement de l'individu, par le biais de cet accompagnement, l'utilisateur « accède à de nouveaux savoirs, [...] développe son pouvoir d'agir » (Rinaudo, 2018) et s'émancipe.

5.4 Des transformations éducatives au travers des dispositifs PEAMA et DAEU

L'animateur et l'utilisateur vivent des expériences transformatrices ; le premier comme promoteur du changement grâce à son travail dans le dispositif et le deuxième comme récepteur du changement. Celui-ci reçoit les bases qui lui permettront de poursuivre son parcours. L'utilisateur à travers son vécu, ressent un changement qui a un impact sur son développement personnel et professionnel. Même, si ces dispositifs ne sont pas parfaits, ils sont un facteur de transformations. D'où l'importance de les mettre en place car ils donnent aux personnes impliquées dans le processus « une nouvelle place plus conforme à [leurs] aspirations [...] et [leur] permet de rompre l'isolement, pour se mettre en mouvement » (Marcel, 2017). En conséquence, l'enseignement supérieur se doit de s'adapter aux constants changements d'aujourd'hui, aux nouveaux publics et aux nouveaux défis en matière sociale, économique et penser au bien-être des personnes.

Références

- Albero, B. (2010). Une approche sociotechnique des environnements de formation1 : Rationalités, modèles et principes d'action. *Éducation et didactique*, 4(1), 7-24
- Annoot, E. (2012). *La réussite à l'université. Du tutorat au plan licence* (1^{ère} édition) Bruxelles : De Boeck Supérieur.
- Aussel, L. (2013). *Évaluer les dispositifs : le cas d'un dispositif de formation de l'enseignement supérieur agricole*. Thèse : Université Toulouse II Le Mirail
- Aussel, L., & Marcel, J.-F. (2015). Construction théorique d'un modèle d'évaluation de dispositif de formation pour accompagner la décision politique. *Questions vives recherches en éducation*, (N° 23)
- Bernard, P.-Y. (2013). *Le décrochage scolaire*. Paris : Presses universitaires de France
- Bernard, P.-Y., & Michaut, C. (2012). Pourquoi expérimenter une politique éducative ? Le repérage des jeunes en décrochage scolaire. *Revue française de pédagogie. Recherches en éducation*, (181)
- Blaya, C. (2010). *Fréquentation scolaire*. Bruxelles : De Boeck.

- Bronfenbrenner, U. (1979). *The ecology of Human Development*. Trad. Cast. : *La ecología del desarrollo humano*. Barcelona, Ediciones Paidós, 1987: Cambridge, Harvard University Press.
- Broussal, D. (2017). *Recherche-Intervention et Accompagnement du Changement en Education : vers une approche contre-culturelle de l'émancipation (Habilitation à diriger des recherches)*. Université Toulouse - Jean Jaurès
- Cardozo-Ortiz, C. E. (2011). *Tutoría entre pares como una estrategia pedagógica universitaria*. *Educación y Educadores*, 14(2)
- Copans, J. (1966). "La monographie en question". *Homme*, 6(3), 120-124
- Freire, P. (2000). *Pedagogia da indignação : cartas pedagógicas e outros escritos*. São Paulo : UNESP
- Goastellec, G. (2006). « Accès et admission à l'enseignement supérieur : contraintes globales, réponses locales ? » *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs*, (5), 15-35
- Haas, V., Morin-Messabel, C., Fieulaine, N., & Demoures, A. (2012). *L'entrée à l'université et ses difficultés : regards croisés à partir d'un dispositif du Plan Réussite Licence*. *L'orientation scolaire et professionnelle*, (41/4)
- Janosz, M. (2000) (s. d.). *L'abandon scolaire chez les adolescents : perspective Nord-Américaine*. Agence de la Santé et des Services Sociaux de Montréal.
- Jaramillo, G. (2006). "Pobreza rural en Colombia". *Revista Colombiana de Sociología*, 0(27), 47-62.
- Kakpo, S., & Netter, J. (2013). "L'aide aux devoirs. Dispositif de lutte contre l'échec scolaire ou caisse de résonance des difficultés non résolues au sein de la classe ? » *Revue française de pédagogie. Recherches en éducation*, (182), 55-70
- Marcel, J.-F. (Éd.). (2017). *Emancipation et recherche en éducation : conditions de la rencontre entre science et militance*. Vulaines-sur-Seine : Croquant
- Maurin, L., Dubet, F., Mucchielli, L., & Bruno, P. (2013). « Les inégalités sociales en France. Entretiens ». *Le français aujourd'hui*, n° 183(4), 29-40
- Michaut, C. (2003). « L'efficacité des dispositifs d'aide aux étudiants dans les universités ». *Recherche et formation*, n° 43, 101-113
- Millet, M., & Thin, D. (2012). *Ruptures scolaires*. Paris : P.U.F.
- Muller, P. (1990). *Les politiques publiques* (1. éd). Paris : Pr. Univ. de France
- Nocus, I., Florin, A., Guimard, P., Lacroix, F., & Lainé, A. (2018). « Evaluation d'un dispositif d'aide au développement du langage dans des multi-accueils municipaux. Discussion d'une absence d'effet ». *Devenir*, vol. 30(2), 147-173.
- Pécaut, D. (2016). *Une lutte armée au service du statu quo social et politique*. *Problèmes d'Amérique Latine*, (100), 63-101.
- Perret, C., Berthaud, J., & Demougeot-Lebel, J. (2016). « Effets des dispositifs d'aide à la réussite : quelles représentations des enseignants-chercheurs engagés ? » *Recherche formation*, n° 81(1), 65-78.

- Regnault, E., & Qin, J. (2014). « Le rôle de l'enseignant en éducation civique au collège en Chine et en France. Une approche compréhensive en éducation comparée ». *Revista Lusófona de Educação*, (26).
- Rinaudo, J-L. (2018). « Conclusion générale ». En D. Broussal, K. Bonnaut, J-F. Marcel et Ph. Sahuc (dir.), *RECHERCHE(S) ET CHANGEMENT(S) : DIALOGUES ET RELATIONS*. Toulouse, France : Cepadués-Éditions
- Romainville, M. (2000). *L'échec dans l'université de masse*. Paris : L'Harmattan
- Romainville, M. et Michaut, C. (2012). *Réussite, échec et abandon dans l'enseignement supérieur*. Bruxelles : De Boeck
- Sauvé, L., Debeurme, G., Wright, A., Racette, N., & Pépin, K. (2009). Validation d'un dispositif en ligne d'aide à la persévérance aux études postsecondaires. *Revue internationale des technologies en pédagogie universitaire*, 6 (2-3), 71
- Silva-Hernández, A. (2018). *Modélisation au sein d'un dispositif de prévention du décrochage. Approche comparée des contextes d'enseignement supérieur en France et en Colombie*. Thèse : Université Toulouse II Jean-Jaurès
- Schön, D. A., Heynemand, J., & Gagnon, D. (1994). *Le praticien réflexif : à la recherche du savoir caché dans l'agir professionnel*. Montréal : Les Ed. Logiques
- Soidet, I., & Raussin, J. (2018). « La reprise d'études universitaires : entre continuité et rupture ». Nanterre. *Pratiques psychologiques*
- Tupin, F. (2006). *Les pratiques enseignantes et leurs contextes : des curricula aux marges d'action. Approche sociologique, regards pluriels*. Note de synthèse pour l'habilitation à diriger des recherches : Université de Nantes, Nantes.
- Van Zanten, A. (2004). *Les politiques d'éducation*. Paris : Presses universitaires de France
- Zárate Rueda, R., & Mantilla Pinilla, E. (2015). "The student dropout UIS, a view from the university social responsibility". *Zona Próxima*, 21, 121-134



Interculturalidade e educação: uma reflexão sobre as políticas multiculturais de educação

Interculturality and education: a reflection on multicultural education policies

Pâmella da Silva Aranda

Grupo de Estudo em Teoria Sócio histórica, Migração e Gênero. Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Campo Grande - Mato Grosso do Sul - Brasil.

Universidade Católica Dom Bosco (UCDB)
Campo Grande - Mato Grosso do Sul - Brasil

pamellaaranda-@hotmail.com

Ana Maria de Vasconcelos Silva

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
Campo Grande - Mato Grosso do Sul - Brasil

vasconcelosana659@gmail.com

A crescente importância das migrações internacionais no contexto da globalização tem sido objeto de estudo de um número expressivo de contribuições, de caráter teórico e empírico, que apontam para sua diversidade, seus significados e suas implicações. Parte dessas contribuições se volta à reflexão das grandes transformações econômicas, sociais, políticas, demográficas e culturais em andamento no âmbito internacional, especialmente, a partir de 1990, no contexto da crise econômica mundial e das reformas neoliberais, o tema da diversidade cultural protagoniza o centro das principais discussões nos debates políticos e sociais, na definição de políticas públicas, publicações e nas escolas. Este trabalho tem por objetivo apresentar o resultado de uma pesquisa bibliográfica realizada através do Programa de Iniciação Científica - PIBIC- Ciclo 2017-2018, sob o título "Interculturalidade e educação na fronteira", objetivando realizar estudos de trabalhos publicados entre 2006-2016, na base de dados SCIELO- (Scientific Electronic Library Online), sobre o tema interculturalidade. Este projeto está vinculado ao projeto de pesquisa "Migrações, direitos humanos e políticas públicas em contextos de desigualdade social". A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica. A coleta de dados foi realizada através do portal da base de dados SCIELO. Os resultados sinalizam para uma perspectiva da interculturalidade crítica, que visa não apenas a formação da cidadania aberta e interativa, mas também promover uma educação para reconhecimento do outro e para o diálogo entre os diferentes grupos sociais e culturais.

Palavras chave: educação, interculturalidade, migração, política multicultural

L'importance croissante des migrations internationales dans un contexte de globalisation a fait l'objet d'études et d'un nombre important de contributions à la fois théoriques et empiriques, qui soulignent leur diversité et leurs implications. A partir de 1990, au Brésil, dans un contexte de crise économique mondiale et de réformes néo-libérales, le thème de la diversité culturelle a été au centre des discussions dans les débats politiques et sociaux, dans la définition des politiques publiques et au sein des écoles. Notre projet a pour but de présenter le résultat d'une

recherche bibliographique à partir de travaux réalisés entre 2006 et 2016 sur le thème de l'interculturalité, depuis la base de données *Scientific Eletronic Library Online* (SCIELO). Elle se situe dans le cadre du PIBIC - cycle 2017-2018, et a pour titre "Interculturalité et éducation à la frontière". Ce projet est lié à un projet de recherche intitulé "Migration, droits de l'homme et politiques publiques en contextes d'inégalité sociale". Les résultats obtenus soulignent une perspective interculturelle critique à partir d'une formation à une citoyenneté interactive, et la promotion d'une éducation à la reconnaissance de l'autre et au dialogue entre les différents groupes sociaux et culturels.

Mots-clés : éducation, interculturalité, migration, multiculturel, politique

La creciente importancia de las migraciones internacionales en el contexto de la globalización ha sido objeto de estudio de un número expresivo de contribuciones, de carácter teórico y empírico, que apuntan a su diversidad, sus significados y sus implicaciones. Parte de estas contribuciones se vuelve a la reflexión de las grandes transformaciones económicas, sociales, políticas, demográficas y culturales en marcha en el ámbito internacional, especialmente a partir de 1990, en el contexto de la crisis económica mundial y de las reformas neoliberales, el tema de la diversidad cultural protagoniza el tema centro de las principales discusiones en los debates políticos y sociales, en la definición de políticas públicas, publicaciones y en las escuelas. Este trabajo tiene por objetivo presentar el resultado de una investigación bibliográfica realizada a través del Programa de Iniciación Científica - PIBIC - Ciclo 2017-2018, bajo el título "Interculturalidad y educación en la frontera", con el objetivo de realizar estudios de trabajos publicados entre 2006-2016, base de datos SCIELO- (Scientific Eletronic Library Online), sobre el tema interculturalidad. Este proyecto está vinculado al proyecto de investigación "Migraciones, derechos humanos y políticas públicas en contextos de desigualdad social". La metodología utilizada fue la investigación bibliográfica. La recolección de datos se realizó a través del portal de la base de datos SCIELO. Los resultados señalan a una perspectiva de la interculturalidad crítica, que apunta no sólo a la formación de la ciudadanía abierta e interactiva, sino también a promover una educación para el reconocimiento del otro y para el diálogo entre los diferentes grupos sociales y culturales.

Palabras clave: educación, interculturalidad, migración, política multicultural

The growing importance of international migration in the context of globalization has been the object of a study of a significant number of contributions, both theoretical and empirical, that point to its diversity, its meanings and its implications. Some of these contributions focus on the great economic, social, political, demographic and cultural transformations in the international arena, especially since 1990, in the context of the global economic crisis and neoliberal reforms, focus of the main discussions in political and social debates, in the definition of public policies, publications and in schools. The objective of this work is to present the results of a bibliographical research carried out through the Program of Scientific Initiation - PIBIC - Cycle 2017-2018, under the title "Interculturality and education at the frontier", aiming to carry out studies of works published between 2006-2016, in Scientific Electronic Library Online (SCIELO), on the theme interculturality. This project is linked to the research project "Migrations, human rights and public policies in contexts of social inequality". The methodology used was the bibliographic research. Data collection was performed through the portal of the SCIELO database. The results point to a critical intercultural perspective, which aims not only to create open and interactive citizenship, but also to promote an education for the recognition of the other and for the dialogue between different social and cultural groups.

Key-words: education, interculturality, migration, multicultural politics

Introdução

A crescente importância das migrações internacionais no contexto da globalização tem sido objeto de estudo de um número expressivo de contribuições, de caráter teórico e empírico, que apontam para sua diversidade, seus significados e suas implicações. Parte dessas contribuições se volta à reflexão das grandes transformações econômicas, sociais, políticas, demográficas e culturais em andamento no âmbito internacional, especialmente, a partir dos anos de 1990, no contexto da crise econômica mundial e das reformas neoliberais. O tema da diversidade cultural protagoniza o centro das principais discussões nos debates políticos e sociais, na definição de políticas públicas, nas publicações e nas escolas.

As transformações ocorridas nos processos sociais envolvidos nos fluxos de pessoas entre países, regiões e continentes passam pelo reconhecimento de que estão envolvidas em fenômenos distintos, com grupos sociais e implicações diversas.

Nas últimas décadas na área de educação a questão da diversidade cultural, tem sido amplamente abordada como um elemento do combate aos preconceitos de gênero, raça, religião e padrões culturais. Carvalho e Faustino (2016) atribuem a este fenômeno as ações e articulações dos organismos e agências internacionais, especialmente da Organização para a Educação e Cultura das Nações Unidas (Unesco), expressos nos documentos que vêm orientando as políticas públicas.

No campo educacional, visando a construção do consenso, os documentos “Recomendación de la Cuarta Reunion Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educacion em America Latinay el Caribe” (1993), o Relatório Delors (1996), o texto Construindo um futuro comum: educando para a integração na diversidade (2002), advogam uma política de reconhecimento e de respeito as diferenças étnicas, sociais e culturais na escola (Carvalho & Faustino, 2016).

Neste sentido, Faustino (2006) chama a atenção para a concepção e origem desta política internacional de inserção e fortalecimento da diversidade cultural na educação, pois, situa-se no contexto da crise econômica do sistema capitalista, nos anos de 1970, e da adesão das economias centrais – Estados Unidos e Inglaterra – ao projeto neoliberal no início dos anos 1980.

Para Walsh (2010), as reformas educativas da década de 1990 foram concebidas e alinhadas para atender à nova ordem multicultural do capitalismo global, portanto a proposta de interculturalidade é baseada numa perspectiva funcional. Ou seja, a interculturalidade se baseia no reconhecimento da diversidade e das diferenças culturais, com propostas de inclusão na estrutura social estabelecida, buscando o diálogo, a tolerância e a convivência. Ou seja, a interculturalidade é funcional ao sistema existente, não se questiona as causas das assimetrias e das desigualdades sociais, estabelecendo uma relação de compatibilidade com a lógica do modelo neoliberal. Dessa forma, o reconhecimento da diversidade cultural se revela em uma nova estratégia de dominação e, segundo Walsh (2008), que:

[...] apunta no a la creación de sociedades más equitativas e igualitarias, sino al control del conflicto étnico y la conservación de la estabilidad social con el fin de impulsar los imperativos económicos del modelo (neoliberalizado) de acumulación capitalista, ahora incluyendo a los grupos históricamente excluido sensu interior. (Walsh, 2008:20)

Nessa perspectiva, Walsh (2008) faz uma crítica às formulações teóricas multiculturais que não questionam as bases ideológicas do Estado-Nação, partem de lógicas epistêmicas eurocêntricas, e, no campo educacional, sob o pretexto de incorporar representações e culturas marginalizadas, apenas reforçam os estereótipos e os processos de representações, culturas marginalizadas e coloniais de racialização. Assim, o objetivo deste artigo é apresentar o resultado de uma pesquisa bibliográfica sobre o tema Interculturalidade.

1. Materiais e Métodos

Este estudo se fundamentou na metodologia da abordagem qualitativa de pesquisa e trilhou os caminhos da investigação bibliográfica. A pesquisa bibliográfica pressupõe um conjunto ordenado de procedimentos de busca de soluções, com foco no objeto de estudo, assim, não pode ser aleatório, pois, esse tipo de pesquisa exige vigilância epistemológica, de observação e atenção na escolha e desdobramento dos procedimentos metodológicos (Lima & Mioto, 2007). A pesquisa bibliográfica “vai além da simples observação de dados contidos nas fontes pesquisadas, pois imprime sobre eles a teoria, a compreensão crítica do significado neles existente” (Lima & Mioto, 2007: 45).

Para o tratamento de dados foi utilizado o método Bardin (2004), por meio da análise de conteúdo, que compreende três fases: pré-análise, exploração do material e o tratamento dos resultados, utilizando a inferência e a interpretação.

Na pré-análise, fase da organização e sistematização da proposta inicial, ou seja, seleção do material e leitura flutuante, inicia-se a busca de publicações no banco de dados do portal SCIELO. Trata-se de uma biblioteca eletrônica que contém artigos completos de revistas científicas brasileiras de áreas diversas. Integra um projeto da FAPESP — Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo — em associação com a BIREME — the Latin American and Caribbean Center on Health Sciences Information.

Desta forma, foi delimitado o período de busca de publicação de 2006 a 2016. Para a seleção do material foram utilizados como descritores os termos “interculturalidade”, “interculturalidade e educação”, “educação multicultural” e “educação intercultural”.

Inicialmente, foram pré-selecionados os artigos cujos títulos continham os seguintes termos: Cultura(s), Multicultura; Plurilinguismo; Diferenças Culturais; Imigrante e contexto educativo; Escola de Fronteira e Fronteira. Após esse processo, foram realizadas as leituras dos resumos com objetivo de selecionar os artigos diretamente relacionados ao tema objeto da pesquisa, ou seja, interculturalidade.

2. Resultados e Discussões

Na busca por títulos foram localizados 53 artigos. Distribuídos da seguinte maneira: quando a busca foi realizada com o descritor interculturalidade foram obtidos 41 artigos; para o descritor Interculturalidade e educação 04 artigos e com o descritor “Educação Intercultural” foram registrados 08 artigos. Com o descritor “Educação Multicultural” nenhum artigo foi registrado nesse período. Após leitura dos resumos foram selecionadas as produções cujos temas estavam diretamente relacionados com a proposta da pesquisa. Assim, foi identificado um total de 26 produções. No entanto, para elaboração deste texto foram selecionados artigos que abordam políticas multiculturais de educação. Para tanto, serão analisados os trabalhos de Polianne Delmondez & Lucia Helena Cavašin Zabotto Pulino (2014); Alice Happ Botler (2012); Nuno Oliveira (2015) e Vera Maria Candau (2008).

As autoras Delmondez & Pulino (2014), com base na abordagem dos estudos culturais analisam a educação escolar indígena, mediante as concepções de identidade e de diferença, para compreender como as políticas multiculturais de educação vêm sendo concebidas e praticadas historicamente no Brasil.

As autoras relembram Woodward (2007) e Hall (2007) posicionam os conceitos de identidade e diferença de modo a pensar que a identidade é produzida pela marcação de traços das diferenças em níveis simbólico, social e subjetivo, cada traço ou sinal é produto de inscrições simbólicas e representacionais. As culturas são os lugares nos quais os sistemas classificatórios são estabelecidos para que os indivíduos deem sentido ao mundo e possam construir significados (Delmondez & Pulino, 2014).

Para Delmondez, & Pulino (2014) o conceito de interculturalidade é a transição, a mediação e o diálogo entre diferenças. O interculturalismo abre espaço para a negociação e a tradução entre as diferenças culturais, pois concebe as sociedades como estando em constantes e intensos processos de hibridização cultural. Ademais, a ideia de interculturalidade leva em consideração a diferença e a desigualdade situadas na sociedade e as relações de poder que atravessam as dinâmicas culturais.

O trabalho de Botler (2012) tem por objetivo identificar implicações das políticas multiculturais na educação e na escola. Apresentam resultados parciais de investigação pautada em estudo de caso numa escola pública de ensino médio canadense, considerada, de elevado padrão de qualidade de vida e de respeito aos direitos humanos, a partir de uma leitura descontinuista da história. A autora esclarece que a escolha do Canadá como universo de análise foi por sua formação populacional multicultural e multirracial. Esta mesma pesquisa foi realizada no Brasil, resguardadas as devidas particularidades de cada sociedade.

Para entender a questão do enfrentamento das políticas educacionais quanto ao multiculturalismo no Canadá, Botler (2012) analisa alguns dados relativos à diversidade étnico-cultural que tornou o Canadá reconhecido internacionalmente como um dos países mais multiculturais do mundo. A mistura de populações (etnias e nacionalidades) teve origem principalmente nos fluxos migratórios decorrentes da Segunda Guerra Mundial, em que os migrantes, que seriam temporários, ficaram nos países hospedeiros, e mais e mais crianças, inclusive nascidas nestes países foram entrando nas escolas, o que se tornou uma questão política mais ampla.

A classificação de grupos adotada pelo Instituto de Estatística do Canadá baseia-se nas minorias visíveis relacionadas às procedências. São caracterizados 13 grupos: chineses, sul-asiáticos, pretos, filipinos, latino-americanos, sudeste-asiáticos, árabes, oeste-asiáticos, coreanos, japoneses (Botler, 2012).

Nesta circunstância, a segregação de filhos de migrantes foi tomada como objeto de atenção na busca da promoção do entendimento internacional e da igualdade de oportunidades de acesso às facilidades educacionais e a oferta de aquisição da língua e cultura dos países de origem para filhos de migrantes. Assim, Botler (2012), aponta para a diferença do que ocorreu no Brasil, que apenas recentemente os diferentes segmentos da população vêm sendo objeto de políticas públicas. O bilinguismo foi apontado como possível solução para assegurar a garantia de direitos e reconhecimento das diferenças. Porém, tudo isso, contraditoriamente, trouxe incoerências inerentes à própria interculturalidade, ao bilinguismo e ao antirracismo.

Botler (2012) destaca ainda que a política educacional canadense é organizada pelos ministérios de Educação das províncias, considerando as primazias das diferentes ondas de colonização e suas respectivas heranças culturais, denotando a política multicultural e pluralista. Esta política incide sobre as chamadas minorias, que tem

suas identidades de origem territorial, racial, étnica e religiosa, mantidas e asseguradas, além da cidadania canadense.

Segundo Botler (2012) os dados coletados na escola parecem confirmar que, entre os resultados da política educacional multicultural canadense, há segregação, apesar dos bons indicadores educacionais do país. Os dados desvelam algumas contradições das políticas multiculturais que, apesar de bem-intencionadas, são assentadas em fundamentos equivocados para a real promoção de políticas educacionais de igualdade social.

Em relação ao Brasil, Botler (2012) pondera que o sistema educacional nacional, ao contrário do Canadá, estabelece normas globais sobre as quais os estados e municípios devem se fundamentar. Esta política é adotada na perspectiva de assegurar um padrão mínimo de direitos e deveres no quesito educação para todos os brasileiros, independente de credo, etnia, origem, o que de acordo com a autora poderia se chamar de respeito ao multiculturalismo. E conclui que a política educacional multicultural não assegura mais democracia.

De forma análoga, Oliveira (2015) usa os conceitos de identidade narrativa e configuração relacional para compreender as diferentes formas como os Estados organizam os reconhecimentos coletivos e as suas gramáticas institucionais. Como também identificar e caracterizar várias configurações relacionais que respaldaram as pertencas coletivas ao longo da história recente.

O autor faz uma comparação entre Portugal e Brasil balizada nesse período pela emergência do discurso luso tropical em Portugal e, no contexto brasileiro, a institucionalização da narrativa da mestiçagem. Tanto o luso tropicalismo como o discurso cultural da mestiçagem foram narrativas que fixaram as identidades nacionais de Portugal e Brasil.

Oliveira (2015) explica que em 1990, “o Ministério da Educação de Portugal exigia o fim da homogeneização cultural e [da] assimilação, sugerindo a passagem da cultura à multiculturalidade operada pela e na educação intercultural”. A linguagem programática da interculturalidade decorria, em rigor, de uma auto definição do sistema educativo enquanto sistema em progressiva e necessária democratização. Paralelo a isso se amplia os direitos dos imigrantes nas diversas esferas sociais, e o conseqüente alargamento da sua cidadania. Assim, no início do século XXI surge um discurso defensor do multiculturalismo por parte do órgão central responsável pela política de integração, o alto comissário.

Desta forma, a interculturalidade assume-se enquanto discurso a privilegiar por parte das autoridades públicas, obedecendo a uma progressiva recusa de identificações étnicas fortes (Oliveira, 2015).

Segundo Oliveira (2015), o multiculturalismo no Brasil surge como um projeto social nas duas últimas décadas do século XX. A tendência brasileira decorre da dinâmica de consolidação de políticas orientadas para o combate à discriminação racial que têm por base um reconhecimento simbólico e prático da importância da raça como critério quer de direitos, quer de exclusão.

Oliveira (2015) afirma ainda que essa horizontalização cultural que o interculturalismo implica e é a outra face de uma despolitização ativa que recorta o campo de ação das associações enquanto necessariamente cultural. Assim, do ponto de vista de uma interculturalidade crítica, esta interculturalidade estatizada não promove a transformação.

Nesta perspectiva, Candau (2008) apresenta a problemática do multiculturalismo como uma questão polêmica na atualidade. Para a autora uma das características

fundamentais das questões multiculturais é o fato de estarem atravessadas pelo acadêmico e o social, a produção de conhecimentos, a militância e as políticas públicas. Ressalta que o multiculturalismo não nasceu nas universidades e no âmbito acadêmico em geral, mas sim, das lutas dos grupos sociais discriminados e excluídos de uma cidadania plena, os movimentos sociais, especialmente os relacionados às questões étnicas e, entre eles, de modo particularmente significativo, os relacionados às identidades negras, que constituem o *locus* de produção do multiculturalismo.

Para Candau (2008) o primeiro passo para reflexão nessa direção é distinguir duas abordagens fundamentais: uma descritiva e outra prescritiva.

A descritiva afirma que o multiculturalismo é uma característica das sociedades atuais. Assegura ainda, que as configurações multiculturais dependem de cada contexto histórico, político e sociocultural. Assim, o multiculturalismo na sociedade brasileira é diferente daquele das sociedades européias ou da sociedade estadunidense. Desta forma, enfatizam-se a descrição e a compreensão da construção da formação multicultural de cada contexto específico. Já a perspectiva prescritiva compreende o multiculturalismo como uma maneira de intervir e de transformar a dinâmica social. A construção de uma sociedade multicultural se dá a partir de determinados parâmetros.

Candau (2008) explica três perspectivas que estão na base das diversas propostas: o multiculturalismo assimilacionista, o multiculturalismo diferencialista ou monoculturalismo plural e o multiculturalismo interativo, também denominado interculturalidade. Portanto a abordagem assimilacionista parte do princípio de que vivemos numa sociedade multicultural, no sentido descritivo. Nessa sociedade não existe igualdade de oportunidades.

Em tal perspectiva, Candau (2008) assegura que uma política assimilacionista – Perspectiva prescritiva – favorece a integração na sociedade e sejam incorporados à cultura hegemônica. Todavia, não se muda a matriz da sociedade, buscam-se assimilar os grupos marginalizados e discriminados aos valores, mentalidades, conhecimentos socialmente valorizados pela cultura hegemônica. Neste sentido, a educação promove uma política de universalização da escolarização, mas não coloca em questão o caráter monocultural presente na sua dinâmica, nos conteúdos curriculares, nas relações entre os diferentes atores, nas estratégias utilizadas nas salas de aula, e nos valores privilegiados etc.

A segunda concepção é denominada multiculturalismo diferencialista. Essa concepção entende que quando se enfatiza a assimilação se termina por negar a diferença ou por silenciá-la, e tem como proposta colocar ênfase no reconhecimento da diferença. Acredita que só desta maneira os diferentes grupos socioculturais poderão manter suas matrizes culturais de base. É enfatizado o acesso a direitos sociais e econômicos e, ao mesmo tempo, é estimulada a formação de comunidades culturais homogêneas com suas próprias organizações – bairros, escolas, igrejas, clubes, associações etc. (Candau, 2008).

Essas duas abordagens são as mais desenvolvidas nas sociedades contemporâneas. Em geral, são focos nas polêmicas sobre a problemática multicultural. Entretanto, é na terceira perspectiva que a autora demonstra afinidade, a que propõe um multiculturalismo aberto e interativo, que destaca a interculturalidade, por considerá-la a mais adequada para a construção de sociedades, democráticas e inclusivas, que articulem políticas de igualdade com políticas de identidade (Candau, 2008).

A abordagem intercultural que Candau (2008) defende quer promover uma educação para o reconhecimento do “outro”, para o diálogo entre os diferentes grupos sociais e culturais. Esta perspectiva está direcionada para a construção de uma sociedade democrática, plural, humana.

Candau (2008) empresta de Catherine Walsh (2001), o conceito de interculturalidade e o descreve como:

[...] um processo dinâmico e permanente de relação, comunicação e aprendizagem entre culturas em condições de respeito, legitimidade mútua, simetria e igualdade. Um intercâmbio que se constrói entre pessoas, conhecimentos, saberes e práticas culturalmente diferentes, buscando desenvolver um novo sentido entre elas na sua diferença. Um espaço de negociação e de tradução onde as desigualdades sociais, econômicas e políticas, e as relações e os conflitos de poder da sociedade não são mantidos ocultos e sim reconhecidos e confrontados. Uma tarefa social e política que interpela o conjunto da sociedade, que parte de práticas e ações sociais concretas e conscientes e tenta criar modos de responsabilidade e solidariedade. Uma meta a alcançar. (Candau, 2008:10-11)

Neste sentido, o desenvolvimento de uma educação intercultural é uma questão complexa, atravessada por tensões e desafios. Trata-se de ressaltar uma perspectiva alternativa e contra hegemônica de construção social, política e educacional.

Considerações Finais

É de extrema importância conhecer e discutir as implicações das políticas multiculturais na educação e na escola, como também conhecer as concepções e experiências relacionadas pautadas na influência dos padrões histórico-político-culturais sobre as políticas adotadas no sentido da igualdade e da universalização do acesso à educação.

Outro aspecto fundamental é a formação para uma cidadania aberta e interativa, proposta pela interculturalidade crítica, capaz de reconhecer as assimetrias de poder entre os diferentes grupos culturais e de trabalhar os conflitos e promover transformação social. Assim, a humanidade no século XXI, ainda tem a chance de superar os erros do passado.

A construção de um Estado democrático requer não somente o reconhecimento e a proteção da sua diversidade cultural, mas exige também a implantação de mecanismos capazes de garantir às minorias o pleno exercício dos seus direitos fundamentais.

Referências

Bardin, L. (2004). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Botler, A. H. (2012). Repercussões das políticas multiculturais na educação. *Educação & Sociedade*, 33 (119), 595-609.

Candau, V. M. (2008). Direitos humanos, educação e interculturalidade: as tensões entre igualdade e diferença. *Revista Brasileira de Educação*, 13(37), 45-56.

- Carvalho, E. J. G. de., & Faustino, R. C. (2016). Educação para a diversidade cultural: reflexões sobre as Influências internacionais na atual política educacional. *Revista NUPEM*, Campo Mourão, 8(15), jul-dez.
- Delmondez, P., & Pulino, L. H. C. Z. (2014). Sobre identidade e diferença no contexto da educação escolar indígena. *Psicologia & Sociedade*, 26(3), 632-641.
- Faustino, R. C. (2006). *Política educacional nos anos de 1990: o multiculturalismo e a interculturalidade na educação escolar indígena* (Tese de doutorado). Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Catarina.
- Delors, J. (2001). *Educação: um tesouro a descobrir – Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI*. São Paulo: Cortez, Brasília: MEC/UNESCO.
- Hall, S. (2007). Quem precisa de identidade? In: Silva, T. T. (Org.). *Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Lima, T. C. S. de., & Mioto, R. C. T. (2007). Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. *Revista Katálisis*, 10 (3), 5-24.
- Oliveira, B. (2005). A dialética do singular-particular-universal. In: Abrantes, A. A., Silva, N. R. & Martins, S. T. *Método Histórico-Social na Perspectiva Social*. Petrópolis-RJ: Vozes.
- Oliveira, N. (2015). Identificações Coletivas e Gestão da Diversidade Étnico-Cultural: Dinâmicas Sociais Contrastantes entre Portugal e o Brasil. *Dados*, 58(4), 1099-1130.
- Walsh, C. (2001). *La educación intercultural en la educación*. Peru: Ministerio de Educación.
- _____ (2010). Interculturalidad crítica y educación intercultural. In: Viaña, J., Tapia, J. & Walsh, C. *Construyendo interculturalidad crítica*. La Paz: Instituto Internacional de Integración – Convenio Andrés Bello.
- _____ (2008). Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. *Tabula Rasa*, 9, 131-152, julio-diciembre. Bogotá-Colombia.
- Woodward, K. (2007). Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual. In: Silva, T. T. (Org.). *Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Unesco. (2002). *Construindo um futuro comum: educando para a integração na diversidade*. Brasília: Unesco.



Plaguicidas, impacto en salud y medio ambiente en sinaloa (méxico): implicaciones y retos en gobernanza ambiental

Pesticides, health and environment impact in Sinaloa (México): implications and challenges in environmental governance

Carmen Martínez Valenzuela

Doctora en Genotoxicología, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia del (CONACyT), Nivel I. Profesora e Investigadora de Tiempo Completo.

Universidad Autónoma de Occidente (UAdeO)
Los Mochis, Sinaloa, México.

camava9@gmail.com

Guadalupe Romano Casas

Doctora en Derecho, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT, Nivel I. Profesora e Investigadora de Tiempo Completo titular "C" de la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS).

Unidad Académica de Derecho y Ciencia Política

Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS)
Los Mochis, Sinaloa, México

romadergc@hotmail.com

Aldo Alan Cuadras Berrelleza

Maestro en Ciencias, Doctorante en el Posgrado de Sustentabilidad, reconocido por el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad del CONACyT, en la UAdeO.

Universidad Autónoma de Occidente (UAdeO)
Guasave, Sinaloa, México

aalanc@gmail.com

Luis Daniel Ortega Martínez

Doctor en Biotecnología, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT. Candidato, Profesor e Investigador de la Facultad de Biotecnológica de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla.

Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla
Puebla, México

luisdaniel.ortega@upaed.mx

El uso de plaguicidas en el sector agrícola sinaloense es una de las prácticas más comunes en la actividad primaria de la región. La exposición a éstos representa un factor definitivo, a la vez para la salud ambiental y la de la sociedad, en este caso la de los jornaleros rurales, principalmente. El presente trabajo tiene como objetivo evidenciar las implicaciones que tiene sobre la salud pública y medio ambiente, la ineficacia en las formas de gobernar ambientalmente un sector tan importante como

lo es el agrícola, para la sociedad mexicana, no solo por su aportación a la alimentación, sino a la economía. Para ello se utilizó una metodología mixta: información documental, entrevistas, así como la toma de muestras biológicas, analizadas mediante métodos diversos. Se observa que la exposición a plaguicidas, en jornaleros agrícolas, detona un daño genotóxico y ambiental considerable, por lo que se establece que la gobernanza ambiental y las políticas públicas no han sido aplicadas de manera apropiada, generándose una actividad y comportamiento incongruentes, para con las necesidades de la sociedad y del medio ambiente, por parte de los actores involucrados.

Palabras clave: plaguicidas, salud pública, medio ambiente, genotóxico y gobernanza ambiental

L'utilisation de pesticides dans la filière agricole dans l'état de Sinaloa est l'une des pratiques les plus courantes de l'activité primaire de la région. L'exposition à ces produits représente un facteur définitif à la fois pour la santé environnementale et celle de la société, en particulier celle des ouvriers agricoles. Notre travail a pour but de mettre en évidence les incidences de l'inefficacité des actions gouvernementales en matière d'environnement sur la santé publique et sur l'environnement, dans un secteur, le secteur agricole, dont l'importance sociétale est reconnue non seulement pour son apport alimentaire, mais aussi pour celui de l'économie. Pour ce faire, nous avons utilisé une méthodologie mixte fondée sur des informations documentaires, des interviews, mais aussi à partir d'échantillons biologiques analysés selon divers procédés. On observera que l'exposition aux pesticides pour les travailleurs agricoles entraîne un dommage génotoxique et environnemental considérable. C'est la raison pour laquelle nous considérons que la gouvernance en matière environnementale et les politiques publiques n'ont pas été appliquées de manière appropriée par les différents responsables et ont généré une activité et un comportement incongrus, quant aux besoins de la société et de l'environnement.

Mots-clés : pesticides, santé publique, environnement, génotoxique et gouvernance environnementale

O uso dos pesticidas no setor agrícola de Sinaloa é uma das práticas mais comuns da região. A exposição a estes representa um fator definitivo, tanto para saúde ambiental como para a social -no caso a saúde dos trabalhadores rurais, principalmente-. O presente trabalho tem como objetivo evidenciar as implicações que tem sobre a saúde pública e médio ambiental, a ineficiência nas formas de governar ambientalmente um setor tão importante como é o setor agrícola, para a sociedade mexicana, não só pela contribuição na alimentação, mas também na economia. Para isso se utilizou uma metodologia mista: informação documental, entrevistas, assim como a toma de amostras biológicas, analisadas mediante diversos métodos. Observa-se que a exposição aos pesticidas em trabalhadores agrícolas detona um dano genotóxico e ambiental considerável, portanto, estabelece-se que a governança ambiental e as políticas públicas não tem sido aplicadas de maneira apropriada, gerando-se uma atividade e comportamento incongruente, para as necessidades da sociedade e do médio ambiente, por parte dos atores envolvidos.

Palavras chave: pesticidas, saúde pública, médio ambiente, genotóxico, governança ambiental.

The use of pesticides in the Sinaloa agricultural sector is one of the most common practices in the primary activity of the region. Exposure to these represents a definitive factor, both for environmental health and for society - in this case, that of

rural day laborers, mainly. The present work aims to highlight the implications it has on public health and the environment, the inefficiency in the ways of environmentally governing a sector as important as the agricultural sector, for Mexican society, not only for its contribution to food , but to the economy. For this, a mixed methodology was used: documentary information, interviews, as well as the taking of biological samples, analyzed by various methods. It is observed that exposure to pesticides in agricultural day laborers detonates considerable genotoxic and environmental damage, for which reason it is established that environmental governance and public policies have not been applied properly, generating an incongruent activity and behavior, for the needs of society and the environment, by the actors involved.

Key-words: pesticides, public health, environment, genotoxic, environmental governance

1. Uso de plaguicidas en México

Tras estudios realizados y publicados por los autores desde el 2007, sobre el efecto que detona en el medio ambiente y en la salud de las personas, la exposición ocupacional y habitacional a mezclas complejas de plaguicidas en el Estado de Sinaloa, realizamos un análisis del marco regulador internacional y nacional sobre disposiciones que se deben observar en México, ante los nuevos paradigmas del derecho que obliga, a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del 10 de junio del 2011, a observar el Principio de Convencionalidad y el Principio *Pro Personae*. El primero consiste en aplicar los instrumentos internacionales de los que México es Parte, una vez que han sido ratificados por el Senado mexicano, según lo que dispone el artículo 133. En relación al segundo principio, refiere que todo ordenamiento legal nacional o internacional debe interpretarse, argumentarse y aplicarse en favor de toda persona humana, sin discriminación alguna en relación a lo dispuesto en el artículo primero, párrafo segundo y párrafo último de la constitución mexicana.

Otro aspecto importante y vinculante para México surge de la Declaración de Estocolmo de 1972, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Naciones Unidas (1973) que enuncia el Principio Precautorio fundamentando en el derecho y la gobernanza ambiental, a nivel internacional, como un elemento indispensable para el desarrollo sostenible. En su proclama 2. Señala que:

La protección y mejoramiento del medio ambiente humano es una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos” (p.3).

La declaración, fortalece la obligación del Estado mexicano a ejercer su gobernanza en observación de los principios de convencionalidad, pro persona y precautorio. Al inobservarse estos lineamientos y no emitir las políticas públicas necesarias y suficientes para su cumplimiento, se violentan los derechos humanos fundamentados en la Carta Magna mexicana, en vulneración del medio ambiente y la salud.

El Estado de Sinaloa es una entidad federativa mexicana que se localiza al norte del país, donde su principal actividad económica es la agricultura. Debe atender la normatividad federal, en acatamiento a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales firmados por México, como el Convenio de Estocolmo, que aborda los Componentes Orgánicos Persistentes (COPs) basados en su alta toxicidad para el medio ambiente y la salud humana, prohibiendo su uso con el objetivo de prevenir el desarrollo de nuevos COPs, a través del fortalecimiento de las legislaciones nacionales y la instrumentación de planes nacionales de implementación, para cumplir con estos compromisos.

Los plaguicidas son definidos por la Organización de las Naciones Unidas Para la Agricultura y Alimentación (FAO, n.d.) como:

Cualquier sustancia destinada a prevenir, destruir, atraer, repeler o combatir cualquier plaga, incluidas las especies indeseadas de plantas o animales, durante la producción, almacenamiento, transporte, distribución y elaboración de alimentos, productos agrícolas o alimentos para animales, o que pueda administrarse a los animales para combatir

ectoparásitos. El término incluye las sustancias destinadas a utilizarse como reguladores del crecimiento de las plantas, defoliantes, desecantes, agentes para reducir la densidad de fruta o inhibidores de la germinación, y las sustancias aplicadas a los cultivos antes o después de la cosecha para proteger el producto contra la deterioración durante el almacenamiento y transporte. El término no incluye normalmente los fertilizantes, nutrientes de origen vegetal o animal, aditivos alimentarios ni medicamentos para animales (p.1)

Los plaguicidas, altamente peligrosos, propuestos por expertos de la Organización Mundial de Salud (OMS), FAO y el *Pesticide Action Network International* (PAN) en Bejarano Gonzalez (2017):

Incluyen a los plaguicidas que presentan una o más de estas características intrínsecas de peligrosidad: una toxicidad aguda alta capaz de causar daños a la salud a corto plazo, o una toxicidad crónica con efectos a largo plazo pudiendo favorecer el desarrollo de cáncer, mutaciones genéticas, daños a la reproducción, alteraciones hormonales en humanos, o con efectos ambientales dañinos en los organismos acuáticos, causar mortalidad en polinizadores, o estar incluidos en alguno de los tres convenios ambientales internacionales Estocolmo, Róterdam y Protocolo de Montreal (p.9).

La legislación mexicana, en su artículo 278 de la Ley General de Salud (LGS), en Diputados, (2018c) utiliza el término plaguicida para nombrar:

Cualquier sustancia o mezcla de sustancias que se destina a controlar cualquier plaga, incluidos los vectores que transmiten las enfermedades humanas y de animales, las especies no deseadas que causen perjuicio o que interfieran con la producción agropecuaria y forestal, así como las sustancias defoliantes y las desecantes (p. 116)

El empleo de plaguicidas es el método utilizado de manera frecuente para controlar organismos no deseados en los campos agrícolas, debido a sus propiedades tóxicas. Su uso es una práctica riesgosa que no es utilizada de forma adecuada para el cuidado del medio ambiente y la salud (Ortíz, Avila-Chávez, y Torres, 2013: 26).

Al respecto, Garza González y Cervantes Hernández (2015) comentan que el sector agrícola mexicano ha incrementado el uso de plaguicidas para el control de problemas en los cultivos y que la cantidad real de plaguicidas sintéticos, prácticamente no se encuentran documentados; lo cual nos dice que la información al respecto es escasa o nula y, si existe, no la hacen pública. Lo anterior se maximiza ya que México destina el 85% de los plaguicidas producidos al sector agrícola, razón por la cual la población dedicada a esta actividad se expone con mayor frecuencia a sufrir intoxicaciones (Altamirano, Franco, y Bovi Miltre, 2004).

2. Estudios locales sobre el efecto de plaguicidas en el Estado de Sinaloa

Sinaloa es un Estado donde los principales cultivos son el maíz, jitomate, sorgo, chile, papa y mango (SAGARPA, 2017). De acuerdo con el *Servicio de Información Agrícola y Pesquera* (SIAP), se sembraron en el ciclo agrícola 2018, un total de 1, 149,320 000 hectáreas. En este Estado de la República Mexicana, las actividades agrícolas son parte de la economía y fuentes de empleo; también representan un impacto ambiental adverso y daños a la salud. El uso de plaguicidas químicos ha generado problemas de contaminación en el suelo, agua, biota y sedimentos a través de descargas de sustancias tóxicas a los sistemas lagunares, vía drenes, riego y lluvia, constituye un factor de riesgo de contaminación para los ecosistemas terrestres y marinos (García-Gutiérrez y Rodríguez-Meza, 2012).

Los plaguicidas utilizados con mayor frecuencia se describen en la **tabla 1** se aprecia que los más utilizados son los fungicidas, herbicidas e insecticidas. Es importante recalcar el uso de glifosato, el cual recientemente se integró en la lista internacional de plaguicidas altamente peligrosos de *Pesticide Action Network International* (PAN 2016). Las clases químicas dominantes fueron organoclorados, organofosforados, compuestos inorgánicos, carbamatos, piretroides, neonicotinoides y triazinas, entre otros (Leyva Morales et al., 2014; Martínez Valenzuela et al., 2015).

La preocupación global por el uso de productos químicos utilizados en la agricultura va en aumento durante los últimos años, particularmente la relación entre las afectaciones a la salud y al ambiente, con la dosis de plaguicidas asperjados vía aérea que es una práctica persistente en las zonas rurales y urbanas, contaminadas por deriva ambiental. En Sinaloa, la aspersión aérea se utiliza de forma constante en los campos agrícolas. El uso de avionetas para asperjar las diversas mezclas de plaguicidas continúa siendo una de las formas más contaminantes e ineficientes para el combate de plagas; solo una pequeña cantidad de la mezcla de plaguicida asperjado llega a ser efectiva.

En el Estado de Sinaloa, diversos grupos de investigadores han realizado estudios de biomonitorio evaluando poblaciones ocupacional y habitacionalmente expuestas a mezclas complejas de plaguicidas, utilizando diversas metodologías y en diferentes matrices biológicas como sangre (Levario-Carrillo et al., 2005; Arellano García et al., 2014; Zúñiga Violante et al., 2012), orina (Galindo-Reyes and Alegría, 2018) y mucosa bucal (Gómez-Arroyo et al., 2012; Gómez-Arroyo et al., 2013). Los biomarcadores utilizados fueron Aberraciones Cromosómicas (AC), Micronúcleos (MN) (C. Martínez-Valenzuela et al., 2009), Intercambio de Cromátidas Hermanas (ICH) (Gómez-Arroyo et al., 1992) y Ensayo Cometa (EC) (Intranuovo et al., 2018).

Estudios en modelos animales muestran una asociación entre el uso de plaguicidas y fungicidas, con el aumento transcripcional en las vías de señalización relacionadas a la división celular, daño al ADN (Pandey, Nagpure, y Trivedi, 2018; D'Costa, et al., 2018) y disminución de la expresión de redes genéticas asociadas con la reproducción, inmunidad y eliminación de xenobióticos (Sánchez Garayzar, et al., 2016). La exposición a contaminantes genotóxicos como algunos plaguicidas, por periodos prolongados, afectan de manera directa la salud humana, tras una acumulación de mutaciones en regiones de genes específicos importantes en la regulación génica y el ciclo celular, que conduce a las personas expuestas a casos graves de enfermedades neurodegenerativas o cáncer (Vazquez Boucard et al., 2017).

Gómez-Arrollo y colaboradores (2013) evaluaron el riesgo genotóxico de niños que habitan en áreas con aspersión aérea de plaguicidas mediante el biomarcador de micronúcleos (MN), observando un incremento significativo en la frecuencia de daño

a la información genética, indicando un alto riesgo a la salud de los niños expuestos que habitan la zona de estudio en Sinaloa.

Con los estudios documentados sobre niños afectados en Sinaloa, podemos deducir que se ocasionan daños que impactan en el ámbito familiar, en distintos rubros como la economía, bienestar de alimentación, salud, educación y esparcimiento en un medio ambiente sano para su desarrollo. Con ello, inferimos la violación al interés superior del niño, fundamentado en el artículo 3 de la Convención Sobre los Derechos del Niño, donde los Estados Parte se comprometen en asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar.

De igual forma en Sinaloa, se determinó el nivel de daño genotóxico en trabajadores agrícolas ocupacionalmente expuestos a plaguicidas, mediante técnicas citogenéticas y genéticas, se observaron diferencias significativas de niveles de afectaciones en la información genética de los grupos expuestos, no expuestos y una correlación entre el tiempo de exposición a los plaguicidas y la frecuencia de daño. Los resultados se vinculan a la exposición de los trabajadores a diferentes compuestos químicos (C. Martínez-Valenzuela et al., 2009).

El uso de plaguicidas en la producción agrícola origina residuos en el ambiente donde se aplican. La aspersión aérea de estos compuestos es una fuente frecuente de exposición por parte de las personas dedicadas a las prácticas agrícolas y de las que viven en comunidades vecinas de campos asperjados. Investigaciones desarrolladas en México, muestran los efectos genotóxicos de los plaguicidas sobre los pilotos de aeronaves asperjadoras de mezclas complejas que ocupacionalmente se exponen a estos productos químicos, durante su aplicación en los campos agrícolas de Sinaloa, revelando que el daño evaluado través del ensayo de micronúcleos, correlaciona la exposición a éstos, como el factor principal para los resultados de anomalías nucleares y daños en la información genética (Martínez-Valenzuela et al., 2017).

Tabla 1. Principales plaguicidas empleados en los cultivos de Sinaloa durante el ciclo agrícola 2017

Organoclorados	Organofosforados	Carbamatos	Piretroides
Endosulfan* (II)	Clorpirifos (II)	Aldicarb* (Ia, 3)	Betaciflutrin* (Ib)
Pentaclorofenol* (Ib, 2B)	Dimetoato* (II)	Carbofurán* (Ib)	Bifentrina* (II)
Quintozeno (3)	Malatión* (III, 3)	Metomilo* (Ib)	Lambda Cihalotrina* (II)
	Monocrotofós* (Ib)	Oxamil* (Ib)	Cipermetrina* (II)
	Paratión metílico* (Ia, 3)	Benomil* (U)	Deltametrin* (3, II)
		Mancozeb* (U)	Permetrina* (II, 3)
		Tiram* (3)	Zeta cipermetrina* (Ib)
		Metam sodio* (II)	

Neonicotinoides	Triazinas	Otros	
Acetamiprid	Ciromazina (III) I	Abamectina* I	Carboxin (III) F
Clotianidina*	Atrazina* (III, 3) H	Novalurón (U) I	Cymoxanil (II) F
Imidacloprid* (II)		Sulfoxaflor* I	Dimetomorf F
Tiametoxam*		2,4,D (II) H	Fosetil aluminio (U) F
		Dicamba (II) H	Metalaxil (II) F
		Glifosato (III) H	Oxicloruro de cobre
		Nicosulfurón (U) H	Tiabendazol (III) F
		Paraquat* (II) H	Bromuro de metilo* (FM, 3) FM
		Azoxystrobin (U) F	Lambda Cihalotrina* (II) I
		Boscalid (U) F	Cipermetrina* (II) I
		Captan (U, 3) F	Deltametrin* I
		Carbendazim* (U) F	(3, II)
			Permetrina* (II, 3) I
			Zeta cipermetrina* (Ib) I

1. IARC (2012): 1= Carcinógeno en humanos, 2A= Probable carcinógeno para humanos, 2B= Posible carcinógeno para humanos, 3= No clasificable en carcinógeno para humanos, 4= Probable no carcinógeno para humanos.
2. WHO (2009) clasificación de peligrosidad: Ia= extremadamente peligroso, Ib= altamente peligroso, II= moderadamente peligroso, III=ligeramente peligroso, U= poco probable que presente riesgo agudo en uso norma, FM= Fumigante, O= Obsoleto como plaguicida, no clasificados.
3. PAN (2017): * = plaguicidas que aparecen en la lista de plaguicidas altamente peligrosos de PAN Internacional

Fuente: Elaboración propia

2.1 Deriva ambiental generada por aspersiones aéreas de plaguicidas

Por deriva, se entiende el movimiento de las gotas del plaguicida hacia un objetivo distinto al de la aplicación - evento que preocupa por el riesgo de causar daño directo o afectar la salud de animales o personas que llegan a estar en contacto con éstos (Massaro, 2013a).

La dispersión de plaguicidas se ha estudiado en Los Estados Unidos de América, calculan que apenas 1% de la mezcla rociada llega al insecto o plaga en una aplicación aérea; otra porción se queda en el follaje, una más llega al suelo y puede filtrarse profundamente, incluso contaminar el agua subterránea según informa la Agencia para Sustancias Tóxicas y el Registro de Enfermedades (ATSDR, 2013). La zona norte del Estado de Sinaloa, se caracteriza por presentar mantos freáticos superficiales de aproximadamente 1 a 1.5 metros de profundidad (Lázaro, et al., 2000). Existen pocas barreras geográficas que limiten el desplazamiento o dispersión de los plaguicidas por los vientos, sumado a temperaturas elevadas de hasta 44 grados centígrados y humedad relativa, promedio del 75% (INEGI 2018).

Actualmente, México no cuenta con regulación o norma oficial que indique cómo deben realizarse las fumigaciones aéreas agrícolas para reducir el impacto ambiental o los posibles daños a la salud. La Norma Oficial Mexicana, NOM 052 FITO 1995, únicamente establece requisitos para notificar ante las autoridades competentes, el inicio de fumigaciones por parte de las personas físicas o morales que se dediquen a esta actividad (DOF, 1997).

La omisión en la normativa de las fumigaciones aéreas agrícolas, en relación a los requisitos de horarios de aplicación, altura, dirección de los vientos, humedad relativa, cercanía con zonas habitacionales, escuelas y hospitales, detona contaminación de cuerpos de agua a cielo abierto y en la piel de las personas - esto, debido al tamaño de partícula de por lo menos 10 micras. Entra en la fase respirable, alcanzando los alveolos pulmonares y generando daños en tejidos, sistemas y mutaciones asociadas a cáncer y a enfermedades neurodegenerativas, vulnerando los derechos humanos de agua salubre, salud, medio ambiente sano, alimentos y por consecuencia la vida, en agravio de las familias colindantes al entorno agrícola y a la población en general del Estado de Sinaloa.

2.2. Marco regulatorio e institucional de plaguicidas

Es importante incluir un apartado que permita conocer sobre las regulaciones a través de las cuales el Estado mexicano debe adherirse a su aplicación de normativa jurídica, para la protección de sus gobernados y la sociedad en general, en relación a las instituciones, a través de las cuales deberá ejercerse la gobernanza sobre el uso adecuado de plaguicidas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la base jurídica que fundamenta la aplicación de los instrumentos internacionales y las leyes secundarias de orden nacional, de donde derivan las instancias de aplicación y regulación normativa.

En México, las instancias que mayor injerencia tienen sobre la regulación de los plaguicidas son la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Secretaría de Salud (SSA). A nivel internacional, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) - siendo éste un organismo que ha dirigido esfuerzos, expidiendo guías para el adecuado manejo de los plaguicidas (Ortiz et al., 2013).

A continuación, desglosamos la regulación internacional y nacional, relacionándola con los Organismos Internacionales involucrados en la competencia de la importación y exportación, registro, manejo, uso, deshecho, clasificación en base a su toxicidad, autorizaciones, prohibiciones y demás protocolos (Tabla 2).

Tabla 2. Instrumentos y Organismos Internacionales que impactan en la regulación de plaguicidas en México

Instrumentos Internacionales:	Especificación:
Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono	Aprobado en 1985 y ratificado por México en 1988, diseñado para proteger la capa de ozono reduciendo la producción y el consumo de numerosas sustancias que se ha estudiado reaccionan con ella y se cree que son responsables del agotamiento de la misma.
Convenio de Estocolmo Sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes	Promovido en 2001 por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). México lo ratificó en el 2003 y entró en vigor en 2004. Su objeto es proteger la salud humana y el medio ambiente frente a los contaminantes orgánicos persistentes (COPs), incluye plaguicidas y otras sustancias químicas que son persistentes y pueden trasladarse lejos de su punto original de liberación en el ambiente, almacenarse y concentrarse en los tejidos grasos.
Convenio de Rotterdam Sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional.	Firmado en 1988, entró en vigor en México en 2004; establece mecanismos de autorización previa a la importación y exportación de sustancias químicas peligrosas y plaguicidas comerciales, denominado Consentimiento Fundamentado Previo, con la finalidad de tener toda la información necesaria para conocer las características y los riesgos que implica el manejo de dichas sustancias, permitiendo que los países importadores decidan qué sustancias químicas desean recibir y excluir aquellas que no puedan manejar de manera segura para evitar riesgos a la salud humana y el ambiente.
Declaración de Río Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo	Fue aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) en 1992; procura alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos, se protejan el medio ambiente y el desarrollo mundial.
Convenio de Basilea Sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los	Adoptado en 1989 en Basilea, Suiza; ratificado por México en 1991. Su objetivo es proteger la salud humana y el medio ambiente frente a los efectos que puedan resultar de la generación,

Desechos Peligrosos y su Eliminación	movimientos transfronterizos y gestión de los residuos peligrosos, prevenir y castigar el tráfico ilícito de desechos peligrosos.
Código Internacional de Plaguicidas	Aprobado en 1985; su objetivo es maximizar los beneficios de los plaguicidas a fin de controlar eficazmente las plagas en los ámbitos de la salud pública y la agricultura, proteger la salud humana y animal y el medio ambiente de sus efectos nocivos.
Organismos Internacionales:	Especificación:
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).	Ha publicado una serie de documentos (guías) encaminados a hacer más eficientes y seguras las prácticas agrícolas. Estas guías pueden servir a los gobiernos para establecer criterios en el desarrollo de su propia legislación relacionada con el manejo y utilización de los plaguicidas.
Organización Mundial de la Salud (OMS).	Organismo de las Naciones Unidas especializado en gestionar políticas de prevención, promoción e intervención en salud a nivel mundial.

Fuente: Elaboración propia.

En el orden jurídico nacional, se cuenta con leyes secundarias que regulan los plaguicidas, relacionándolos con sus correspondientes órganos de gobierno, a través de las Secretarías de Estado que establecen las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada; son el fundamento de la gobernanza en México, donde se obliga al Estado mexicano a cumplir y hacer cumplir lo mandatado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Instrumentos Internacionales y las leyes secundarias, emanadas de la constitución, su fundamento se dispone en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), define las competencias de las diferentes dependencias del Gobierno en las áreas que establecen actos de autoridad, sus disposiciones se ven reflejadas en los distintos reglamentos interiores de las dependencias, los cuales amplían la descripción de las responsabilidades y atribuciones de cada sector de la administración pública federal (Diputados, 2019).

Existen otras legislaciones secundarias involucradas en la regulación del buen uso, aplicación y comercialización de plaguicidas, para evitar que impacten en violación de derechos que deben respetar y hacer valer el principio de precaución, en pro de la persona humana, como son:

- Ley Federal de Sanidad Vegetal, tiene como finalidad la regulación en materia de sistemas de reducción de riegos de contaminación, promover, verificar y certificar las actividades efectuadas en la producción primaria de vegetales encaminadas a evitar su contaminación por agentes físicos, químicos o

microbiológicos, a través de la aplicación de Buenas Prácticas Agrícolas y el uso y manejo adecuados de insumos utilizados en el control de plagas (Diputados, 2019).

- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, refiere la preservación y restauración del equilibrio ecológico, la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable (Diputados, 2018d).
- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto garantizar el derecho de toda persona al medio ambiente sano y propiciar el desarrollo sustentable a través de la prevención de la generación, valorización y gestión integral de los residuos peligrosos, de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial; prevenir la contaminación de sitios con estos residuos y llevar a cabo su remediación (Diputados, 2018d).
- Ley General de Salud, reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas, en materia de salubridad general; sus disposiciones son de orden público e interés social (Diputados, 2018c).
- Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, su aplicación y vigilancia corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de las dependencias de la administración pública federal competentes en las materias de metrología, normalización, certificación, acreditamiento y verificación (Diputados, 2018b).
- Ley Aduanera, regula la entrada al territorio nacional y la salida del mismo, de mercancías y de los medios en que se transportan o conducen, el despacho aduanero y los hechos o actos que deriven de éste o de dicha entrada o salida de mercancías (Diputados, 2018a).

Como complemento legislativo en la materia de estudio, existe el Decreto por el que se Reforman, Adicionan, Derogan Diversas Disposiciones del Reglamento en Materia de Registros, Autorizaciones de Importación y Exportación y Certificados de Exportación de Plaguicidas, Nutrientes Vegetales y Sustancias y Materiales Tóxicos o Peligrosos, publicado en el Diario Oficial de la Federación en 2014, por la Secretaría de Gobernación (DOF, 2014).

A continuación, en la Tabla 3, se presenta un desglose del marco institucional que tiene a cargo la regulación y control de los plaguicidas en México, conforme a la normatividad nacional e internacional:

Tabla 3. Marco institucional de la regulación y control de fertilizantes y plaguicidas en México

Fase del ciclo de vida	Fertilizantes	Plaguicidas
Importación y exportación	Semarnap / Sagar / Ssa / Secofi / SHCP	Sagar / Ssa / Semarnap / Secofi / SHCP
Registro	Ssa	Ssa
Proceso y uso	Semarnap / Ssa / Sagar / STPS	Semarnap / Ssa / Sagar / STPS
Almacenamiento	Ssa / SCT / STPS	Ssa / SCT / STPS
Transporte	Ssa / SCT / STPS	Ssa / SCT / STPS
Comercialización	Sagar / Secofi / Ssa	Sagar / Secofi / Ssa
Descargas de agua	Semarnap / Ssa / Sedemar	Semarnap / Ssa / Sedemar
Residuos peligrosos	Semarnap / Ssa / SCT	Semarnap / Ssa / SCT
Ambiente laboral	STPS / Ssa	STPS / Ssa
Salud ocupacional	Ssa / STPS	Ssa / STPS
Salud ambiental	Ssa	Ssa
Saneamiento e impacto ambiental	Semarnap / Sagar	Semarnap / Sagar

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático: marco institucional de la gestión de las sustancias químicas en México (INECC, 2007b)

Todas las disposiciones legales actuales, en materia de entrada al país de plaguicidas y sobre el uso de éstos en México, se reglamentan por disposiciones y dependencias de tipo fitosanitaria, zoosanitaria, ambiental, sanitaria y por organismos o dependencias con enfoque hacia el área laboral y de transporte. De igual forma, intervienen normas emanadas de la única autoridad competente para regular la entrada y salida de productos del territorio nacional, que es la autoridad aduanera.

Según datos del *Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria* (SENASICA, 2016), para todo lo relacionado con el registro de plaguicidas, en México, están facultadas tres dependencias de gobierno: la *Comisión Federal Para la Protección Contra Riesgos Sanitarios* (COFEPRIS), la *Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales* (SEMARNAT) y la *Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural* (SADER), instancias que al omitir sus obligaciones y la aplicación de sanciones que les compete, conforme a la legislación citada, repercute en frecuentes faltas de responsabilidad en la realización de Buenas Prácticas Agrícolas, situación evidenciada en el trabajo de Martínez Valenzuela y colaboradores (2017), donde mencionan la falta de consideración y respeto a las directrices de la Organización

Mundial de la Salud y de la regulación nacional que existe para las aeronaves asperjadoras de plaguicidas, misma que hace más de una década no ha sido actualizada, dejando en vulneración a la población en general, permitiendo contaminación ambiental constante al asperjar mezclas complejas de plaguicidas que se desplazan a distancias lejanas del sitio destino, es importante un replanteamiento en políticas públicas en materia de salud y medio ambiente.

3. Implicaciones y retos de gobernanza ambiental en México

Dentro de las implicaciones sobre el uso inadecuado de plaguicidas en México, se presentan datos de morbilidad trascendentes, que muestran la omisión de la aplicación legislativa por parte del Estado mexicano y sus correspondientes autoridades competentes para el cuidado del medio ambiente y la salud.

En el periodo comprendido entre los años 1995 a 2012, se registraron un total de 67 711 casos de intoxicación por plaguicidas en todo el país; siendo los grupos de edad más frecuentemente afectados aquellos comprendidos en las edades productivas de la vida, con una proporción mayor al 60%. (SSA, 2013: 1)

reafirma el *Boletín epidemiológico* y cita que:

Los Estados que presentaron una tasa más alta al inicio del periodo fueron Nayarit 75.33, Morelos 28.33, Colima 17.45, Quintana Roo 14.49 y Jalisco 14.40 mientras que aquellos estados que se encuentran dentro de las tasas más altas al final del periodo revisado son Colima 17.3, Nayarit 11.6, Morelos 8.7, Jalisco 8.4 y Guerrero 7.1.”, el mismo documento, detalla que “Dentro de los estados que en los últimos años han presentado una tendencia franca hacia la alza, se encuentran Baja California Sur, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Querétaro y Sinaloa (p. 2)

El *Boletín* en análisis nos muestra parte de las implicaciones que surgen a nivel nacional sobre la morbilidad que se ocasiona por malas prácticas agrícolas, al permitirse por las autoridades competentes el uso inadecuado de plaguicidas.

Una evidencia importante de contaminación al ecosistema se dio en el Municipio de Cajeme, Sonora, México el cual se ubica en la zona sur del Estado, donde la producción camaronera se ha visto afectada por la concentración, en los tejidos de camarones, de plaguicidas tóxicos como: lindano, endosulfán, endrín, heptacloro y DDT, plaguicidas incluidos en los denominados COPs (Burgos-Hernández, et al., 2005).

Para los autores del presente trabajo, resulta importante mencionar que el laboratorio de Genotoxicología de la Universidad Autónoma de Occidente, en coordinación con el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), llevan a cabo el monitoreo de la calidad del aire, agua y leche materna; las muestras colectadas son enviadas para su análisis a laboratorios internacionales certificados, con el objetivo de conocer las concentraciones de COPs en la población estudiada, dando Seguimiento al Convenio de Estocolmo para América Latina, que inició en enero del 2017 y actualmente, se encuentra en su segunda fase desarrollándose la parte final del muestreo en el Estado de Sinaloa, entidad federativa representativa para México.

Por otra parte entre las principales afectaciones a los ecosistemas, por el uso de COPs, se encuentran: su bioacumulación en determinados organismos, dañando especies a quienes no fue dirigido específicamente determinado plaguicida, como es el caso de abejas y otros polinizadores, vitales para el desarrollo del sistema alimentario (Bejarano Gonzalez, 2017).

Lo que corrobora Omar Arellano, miembro de la Unión de Científicos Comprometidos por la Sociedad y de la Unidad de Análisis Ambiental de la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), quien, el 21 de marzo de 2019, entrevistado por Karen Castillo del periódico *Sin embargo*⁷³, comenta que:

En sexenios anteriores instituciones como las secretarías de Salud (SSA) y Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) -actualmente Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader)-, incurrieron en la omisión del uso de dichas sustancias (p.3)

Sigue manifestando:

Es una situación un poco anárquica, no hay control, primero porque el uso de sustancias químicas en México, particularmente plaguicidas, no cuenta con una revisión de uso, además no se han actualizado los catálogos de plaguicidas, de hecho los que son altamente peligrosos tienen autorizaciones indeterminadas, es decir, la Secretaría de Salud no ha establecido los mecanismos temporales necesarios para dejarlas de usar... (*Sin embargo*, 2019: 3).

El artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza los derechos humanos fundamentales como la vida, salud, medio ambiente sano, alimentación y agua salubre, existen evidencias descritas en este apartado, fundamentadas por la Secretaria de Salud, en el Boletín Epidemiológico, opiniones vertidas por investigadores en la materia, donde se muestra que órganos de gobierno y autoridades responsables en el ejercicio de la gobernanza, incumplen la debida diligencia para restringir el uso de plaguicidas, de alta peligrosidad, en agravio de la población en general.

La evidencia preponderante de las implicaciones sobre el uso de plaguicidas, está fundamentada y motivada en la Recomendación Número 82/2018, sobre la violación a los derechos humanos a la alimentación, al agua salubre, a un medio ambiente sano y a la salud, por el incumplimiento a la obligación general de debida diligencia para restringir el uso de plaguicidas de alta peligrosidad, en agravio de la población en general, emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos para México, el 26 de Diciembre del 2018, surge del expediente CNDH/6/2017/5373/Q, en el que 43 personas presentaron la queja ante dicha Comisión, contra autoridades federales administrativas que representan las diferentes secretarías como SADER, SEMARNAT, SENACICA, COFEPRIS, entre otras, mediante un informe relativo a los actos y omisiones en perjuicio de la población afectada por la utilización de plaguicidas de alta peligrosidad, resolviéndose a favor de los quejosos y en contra del gobierno mexicano, donde se demostró a través de informes técnicos las omisiones en que incurrieron las autoridades de los tres niveles de gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial), se aclara que se omite la publicidad de los nombres de las personas implicadas, en términos de lo establecido en los artículos 4º, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 147 de su

73 Periódico de circulación nacional.

Reglamento Interno; 68, fracción VI, y 116, párrafos primero y segundo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y 3º, 11, fracción VI, 16 y 113, fracción I, párrafo último de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Los retos se encuentran en las Recomendación Número 82/2018, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos emite para el Estado mexicano emplazándolo a seis meses a partir del 27 de diciembre del 2018 para su cumplimiento, al respecto se mencionan a manera de glosa las siguientes:

- Garantizar la coherencia en los marcos legal, reglamentario y programático, evitando contradicciones, lagunas o duplicidades, cumpliendo con la armonización y equivalencia internacional de las disposiciones regulatorias en materia de plaguicidas, con modificaciones y adiciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), Ley Federal de Sanidad Vegetal (LFSV) y a la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR) y su Reglamento, concerniente a la inclusión de la definición del término Plaguicida Altamente Peligroso así como de su regulación durante todo su ciclo de vida, con disposiciones transitorias que ordenen los ajustes reglamentarios pertinentes, teniendo en consideración los principios de derechos humanos (CNDH, 2018).
- Proponer a la autoridad competente, el anteproyecto de decreto de modificaciones, adiciones, revisión y actualización de las Normas Oficiales Mexicanas en materia de plaguicidas como la NOM-232-SSA1-2009, para que sean acordes a los estándares internacionales especializados y categorizar a la totalidad de los plaguicidas que contienen sustancias tóxicas prohibidas en tratados internacionales de los que México es parte, garantizando la participación de expertos en la materia y grupos de interés en la toma de decisiones, publicando los resultados de dicho procedimiento, en medios de amplia difusión.
- Identificar los permisos o registros sanitarios de plaguicidas vigentes que incluyan sustancias prohibidas conforme a tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, o bien, Plaguicidas Altamente Peligrosos, catalogados así, conforme a los sistemas de clasificación aceptados a nivel internacional como los de la FAO o la OMS; promoviendo con oportunidad la revocación de los mismos, remitiendo a la Comisión Nacional de Derechos Humanos un reporte bimestral hasta su conclusión, en el que se enliste la situación jurídica actualizada de los registros sanitarios de plaguicidas vigentes garantizando la abstención de la emisión de autorización o permiso o registro alguno de utilización, comercialización, importación, exportación de plaguicidas que contengan sustancias cuya inocuidad hacia el medio ambiente, la salud, la alimentación y el agua no haya sido demostrada.

En materia de gobernanza, se recomienda por parte de la Comisión, que en colaboración entre instituciones académicas y profesionales pertinentes, elaborando un diagnóstico del estado actual de contaminación de suelos, agua superficial y subterránea por plaguicidas, con énfasis en las zonas predominantemente agrícolas y la conformación de un *Comité Especializado en la Identificación e Investigación sobre los Efectos Adversos de Plaguicidas Altamente Peligrosos*, que se integre por servidores públicos capacitados en la materia, con participación de representantes de centros de investigación con experiencia en el tema y las organizaciones de la sociedad civil.

Resulta trascendente se recomiende un programa de brigadas de salud periódicas, calendarizado en las zonas agrícolas del país, para brindar servicios de atención médica a personas con intoxicaciones por el contacto con plaguicidas, que incluya campañas específicas para los grupos vulnerables, en el que deberá llevarse un registro de las personas que sean atendidas para su correspondiente reparación del daño.

Para el cumplimiento de las distintas recomendaciones la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicita se garantice la debida coordinación entre autoridades, el fortalecimiento de los mecanismos y acciones de coordinación con las instituciones y autoridades involucradas en la regulación de la gestión de los plaguicidas, la identificación de aquellas sustancias que resulten peligrosas para el medio ambiente y/o para la salud.

Resulta necesario proponer cambios en políticas públicas sobre gestión de plaguicidas en México que prioricen la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos fundamentados en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, protección de la salud, derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, de velar y cumplir con el principio del interés superior de la niñez y de su sano esparcimiento, garantizando en todo tiempo el principio *pro personae*, el desarrollo de la familia y de la sociedad en general.

Referencias

- Altamirano, J. E., Franco, R., & Bovi Miltre, M. G. (2004). "Modelo epidemiológico para el diagnóstico de intoxicación aguda por plaguicidas." *Revista de Toxicología*, 21(2-3), 98-102. Retrieved from <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=91921307>
- Arellano García, M. E., Camarena Ojinaga, L., Von-Glascoe, C. A., Ruiz Ruiz, B., Zúñiga Violante, E., & Montaña Soto, T. (2014). "Daño genotóxico en mujeres y hombres expuestos a plaguicidas en cuatro localidades de Baja California." *Género, Ambiente y Contaminación Por Sustancias Químicas*, 95-113. Retrieved from <http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/libros2009/CD001525.pdf>
- ATSDR. (2013). Resumen de Salud Pública: Piretrinas y piretroides (Pyrethrins and Pyrethroids) | PHS | ATSDR. Retrieved May 26, 2019, from https://www.atsdr.cdc.gov/es/phs/es_phs155.html
- Bejarano Gonzalez, F. (2017). *Los Plaguicidas Altamente Peligrosos en México*. (RAPAM, Ed.) (1st ed.). México. <https://doi.org/10.1097/NNA.ob013e31828958cd>
- Burgos-Hernández, A., García-Sifuentes, C., Aldana, L., & Meza-Montenegro, M. (2005). *Detection and Quantification of Insecticides in Shrimp Grown in a Coastal Farm in Sonora, Mexico* (Vol. 74). <https://doi.org/10.1007/s00128-004-0589-4>
- CNDH. (2018). Recomendación No. 82/2018. Retrieved from http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2018/Rec_2018_082.pdf
- D'Costa, A. H., Shyama, S. K., Praveen Kumar, M. K., & Fernandes, T. M. (2018). "Induction of DNA damage in the peripheral blood of zebrafish (*Danio rerio*) by an agricultural organophosphate pesticide, monocrotophos." *International Aquatic Research*, 10(3), 243-251. <https://doi.org/10.1007/s40071-018-0201-x>

- Diputados. (2018a). Ley Aduanera. Retrieved May 26, 2019, from <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ladua.htm>
- Diputados. (2018b). Ley Federal Sobre Metrología y Normalización. Retrieved May 26, 2019, from <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfmn.htm>
- Diputados. (2018c). Ley General de Salud. Retrieved May 26, 2019, from <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgs.htm>
- Diputados. (2018d). Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Retrieved May 26, 2019, from <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgeepa.htm>
- Diputados. (2019). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Retrieved May 26, 2019, from <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>
- DOF. (1997). *Norma Oficial Mexicana NOM-052-FITO-1995, Por la que se establecen los requisitos y especificaciones fitosanitarias para presentar el aviso de inicio de funcionamiento por las personas físicas o morales que se dediquen a la aplicación aérea de plaguicidas.*
- DOF. (2014). Decreto. Retrieved May 26, 2019, from http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332473&fecha=13/02/2014
- FAO. (n.d.). Definiciones para los fines del codex alimentarius. Retrieved May 26, 2019, from <http://www.fao.org/3/w5975s/w5975s08.htm>
- García-Gutiérrez, C., & Rodríguez-Meza, G. D. (2012). "Problemática y riesgo ambiental por el uso de plaguicidas en Sinaloa." *Ra Ximhai*, 8(3b), 1-10. Retrieved from <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=46125177005>
- Garza González, B. I., & Cervantes Hernández, P. (2015). "Información Científica y Tecnológica Tendencia histórica del uso de plaguicidas en la producción agrícola de México." *Ciencia y Mar*, 9(57), 67-74.
- Gómez-Arrollo, S., Martínez-Valenzuela, C., Calvo-González, S., Villalobos-Pietrini, R., Waliszewski, S., Calderón-Segura, M. E., ... Lagarde-Escarrega, A. (2013). "Assessing the genotoxic risk for mexican children who are in residential proximity to agricultural areas with intense aerial pesticide applications." *Revista Internacional de Contaminación Ambiental*, 29, 217-225. Retrieved from http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=SO188-49992013000300008&nrm=iso
- Gómez-Arrollo, S., Martínez-Valenzuela, C., Calvo-González, S., Villalobos-Pietrini, R., Waliszewski, S. M., Calderón-Segura, M. E., ... Lagarda-Escarrega, A. (2012). "Assessing the genotoxic risk for mexican children who are in residential proximity to agricultural areas with intense aerial pesticide applications." *Revista Internacional de Contaminación Ambiental*, 29(3), 217-225.
- Gómez-Arroyo, S., Noriega-Aldana, N., Osorio, A., Galicia, F., Ling, S., & Villalobos-Pietrini, R. (1992). "Sister-chromatid exchange analysis in a rural population of Mexico exposed to pesticides." *Mutation Research Letters*, 281(3), 173-179. [https://doi.org/10.1016/0165-7992\(92\)90005-3](https://doi.org/10.1016/0165-7992(92)90005-3)
- INECC. (2007). Marco institucional de la gestión de las sustancias químicas en México. Retrieved May 24, 2019, from <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/131/marco.html>
- Intranuovo, G., Schiavulli, N., Cavone, D., Birtolo, F., Cocco, P., Vimercati, L., ... Ferri, G. M. (2018). "Assessment of DNA damages in lymphocytes of agricultural

- workers exposed to pesticides by comet assay in a cross-sectional study.” *Biomarkers*, 23(5), 462-473. <https://doi.org/10.1080/1354750X.2018.1443513>
- Lázaro, P., Fuentes, C., Ortega, M., Rendón, L., & Zataráin, F. (2000). “Dinámica de los mantos freáticos someros en los distritos de riego.” *Agrociencia*, 34(4), 387-402. Retrieved from <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30234402>
- Levario-Carrillo, M., Sordo, M., Rocha, F., González-Horta, C., Amato, D., & Ostrosky-Wegman, P. (2005). “Micronucleus frequency in human umbilical cord lymphocytes.” *Mutation Research/Genetic Toxicology and Environmental Mutagenesis*, 586(1), 68-75. <https://doi.org/10.1016/J.MRGENTOX.2005.05.006>
- Leyva Morales, J. B., García de la Parra, L. M., Bastidas Bastidas, P. de J., Astorga Rodríguez, J. E., Bejarano Trujillo, J., Cruz Hernández, A., ... Betancourt Lozano, M. (2014). “Uso de plaguicidas en un valle agrícola tecnificado en el noroeste de México.” *Revista Internacional de Contaminación Ambiental*, 30(3), 247-261. Retrieved from <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37031522002>
- Martínez-Valenzuela, C., Gómez-Arroyo, S., Villalobos-Pietrini, R., Waliszewski, S., Calderón-Segura, M. E., Félix-Gastélum, R., & Álvarez-Torres, A. (2009). “Genotoxic biomonitoring of agricultural workers exposed to pesticides in the north of Sinaloa State, Mexico.” *Environment International*, 35(8), 1155-1159. <https://doi.org/10.1016/J.ENVINT.2009.07.010>
- Martínez-Valenzuela, M. del C., Calderón Vázquez, C. L., Ortega-Martínez, L. D., Waliszewski, S., Mendoza Maldonado, L., & Meraz, Arámbula, E. (2017). Plaguicidas en el norte de Sinaloa: efectos en la salud. In *Los Plaguicidas Altamente Peligrosos en México* (p. 351). <https://doi.org/10.1097/NNA.0b013e31828958cd>
- Martínez Valenzuela, C., Félix Gastélum, R., Mora Romero, A. G., & Ortega Martínez, L. D. (2015). “Biomonitoreo citogenético de jornaleros ocasionalmente expuestos a plaguicidas.” *Ciencia Desde El Occidente*, 2(2), 8-17.
- Naciones Unidas. (1973). *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano*. Nueva York. Retrieved from <https://www.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf>
- Ortíz, I., Avila-Chávez, M. A., & Torres, L. G. (2013). “Plaguicidas en México: usos, riesgos y marco regulatorio.” *Revista Latinoamericana de Biotecnología Ambiental y Algal*, 5(2), 26-46. <https://doi.org/10.7603/s40682-014-0007-5>
- Pandey, A. K., Nagpure, N. S., & Trivedi, S. P. (2018). “Genotoxicity assessment of pesticide profenofos in freshwater fish *Channa punctatus* (Bloch) using comet assay and random amplified polymorphic DNA (RAPD).” *Chemosphere*, 211, 316-323. <https://doi.org/10.1016/j.chemosphere.2018.07.182>
- Sánchez Garayzar, A. B., Bahamonde, P. A., Martyniuk, C. J., Betancourt, M., & Munkittrick, K. R. (2016). “Hepatic gene expression profiling in zebrafish (*Danio rerio*) exposed to the fungicide chlorothalonil.” *Comparative Biochemistry and Physiology - Part D: Genomics and Proteomics*, 19, 102-111. <https://doi.org/10.1016/j.cbd.2016.04.004>
- SENASICA. (2016). Registro de plaguicidas agrícolas. Retrieved May 24, 2019, from <https://www.gob.mx/senasica/documentos/registro-de-plaguicidas-agricolas?state=published>
- Sin embargo. (2019). México usa 111 plaguicidas que en otros países ya están prohibidos para cultivar papa, maíz, limón. Retrieved May 26, 2019, from <https://www.sinembargo.mx/21-03-2019/3553456>

SSA. (2013). Panorama histórico de morbilidad y mortalidad por Intoxicación por plaguicidas en México 1995-2012. *Boletín Epidemiológico*, 30, 1-28. Retrieved from <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/historico-boletin-epidemiologico>

Vazquez Boucard, C., Lee-Cruz, L., Mercier, L., Ramírez Orozco, M., Serrano Pinto, V., Anguiano, G., ... Díaz, D. (2017). A study of DNA damage in buccal cells of consumers of well- and/or tap-water using the comet assay: Assessment of occupational exposure to genotoxicants. *Environmental and Molecular Mutagenesis*, 58(8), 619-627. <https://doi.org/10.1002/em.22111>

Zúñiga Violante, E., Arellano García, E., Camarena Ojinaga, L., Daesslé Heusser, W., Von-Glascoe, C., Leyva Aguilera, J. C., & Ruiz Ruiz, B. (2012). “Daño genético y exposición a plaguicidas en trabajadores agrícolas del Valle de San Quintín, Baja California, México.” *Revista de Salud Ambiental; Vol. 12, Núm. 2 (2012)*. Retrieved from <https://ojs.diffundit.com/index.php/ras/article/view/328>



Atendimento à população venezuelana no Brasil: uma análise da “reserva do possível” e do mínimo existencial

Attendance to venezuelan population in Brazil: an analysis of the “reserve of the possible” and the “existential minimum”

Eridiana Pauli

Grupo de Estudo em Teoria Sócio Histórica, Migrações e Gênero. Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Campo Grande – Mato Grosso do Sul.

Universidade Católica Dom Bosco (UCDB)
Campo Grande – Mato Grosso do Sul - Brasil

eridiana_pauli@hotmail.com

Luciane Pinho de Almeida

Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Psicologia (PPGpsi). Grupo de Estudo em Teoria Sócio Histórica, Migrações e Gênero. Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Campo Grande – Mato Grosso do Sul.

Universidade Católica Dom Bosco –UCDB
Campo Grande – Mato Grosso do Sul - Brasil

lpinhoa@hotmail.com

Este artigo tem por objetivo discutir o atual cenário político e econômico da Venezuela que ensejou a migração de inúmeras pessoas de seu país devido às instabilidades econômicas e inaplicabilidade de direitos e garantias individuais. Ao migrar para o Brasil em busca de melhores condições para sua subsistência, essa população em vulnerabilidade encontra diversos desafios que estão além da diferença cultural, como por exemplo, o preconceito e desconhecimento ou inaplicabilidade de seus direitos para seu destino migratório. Com isso, busca-se explorar quais os direitos do migrante venezuelano e como os mesmos estão sendo atendidos pelo Estado brasileiro, fazendo uma análise da perspectiva de tratados de Direitos Humanos e da Lei de Migração.

Palavras chave: migração, direitos, Venezuelanos

Cet article a pour objectif de discuter du scénario politique et économique actuel au Venezuela qui a conduit à la migration d'un nombre incalculable de personnes de leur pays en raison de l'instabilité économique et de l'inapplicabilité des droits et garanties individuels. Lorsqu'elle émigre au Brésil à la recherche de meilleures conditions de subsistance, cette population vulnérable doit faire face à plusieurs défis qui dépassent les différences culturelles, tels que les préjugés et le manque de connaissances ou l'inapplicabilité de leurs droits sur leur destination migratoire. Avec cela, on cherche à explorer les droits des migrants vénézuéliens et la manière dont l'État brésilien les sert, en analysant la perspective des traités relatifs aux droits de l'homme et de la loi sur la migration.

Mots-clés : migration, droits, Vénézuéliens

Este artículo tiene por objetivo discutir el actual escenario político y económico de Venezuela que ha propiciado la migración de innumerables personas de su país

debido a las inestabilidades económicas e inaplicabilidad de derechos y garantías individuales. Al migrar a Brasil en busca de mejores condiciones para su subsistencia, esa población en vulnerabilidad encuentra diversos desafíos que están más allá de la diferencia cultural, como por ejemplo, el prejuicio y desconocimiento o inaplicabilidad de sus derechos para su destino migratorio. Con ello, se busca explorar cuáles son los derechos del migrante venezolano y cómo los mismos están siendo atendidos por el estado brasileño, haciendo un análisis de la perspectiva de tratados de Derechos Humanos y de la Ley de Migración.

Palabras clave: migración, derechos, venezolanos

This article aims to discuss the current political and economic scenario in Venezuela that has led to the migration of countless people from their country due to economic instabilities and the inapplicability of individual rights and guarantees. People migrate to Brazil in search of better conditions for their subsistence, this vulnerable population encounters several challenges that are beyond cultural difference, such as prejudice and lack of knowledge or inapplicability of their rights to their migratory destination. Thus, it is sought to explore the rights of the Venezuelan migrant and how they are being served by the Brazilian state, making an analysis of the perspective of Human Rights treaties and the Migration Law.

Key-words: migration, rights, Venezuelans

Introdução

Os países da América Latina, desde os primórdios do ingresso europeu nas terras habitadas somente pelos povos nativos, sofreram com a intensa exploração capitalista, possibilitando a edificação das grandes potências existentes nos dias atuais e da mesma forma, contribuindo para o acentuado contraste social existente nos países considerados atualmente como subdesenvolvidos.

Nesse sentido, relata Karl Marx, na sua obra *O Capital*:

A descoberta das terras auríferas e argentíferas na América, o extermínio, a escravização e o soterramento da população nativa nas minas, o começo da conquista e saqueio das Índias Orientais, a transformação da África numa reserva para a caça comercial de peles-negras caracterizam a aurora da era da produção capitalista. Esses processos idílicos constituem momentos fundamentais da acumulação primitiva. (Marx, 2014: 998)

Durante o governo de Juan Vicente Gómez e a consolidação do Estado Nacional venezuelano, o país engajou-se na exportação de petróleo para os Estados Unidos. Apesar do notável número de exportações, chegando à colocação de maior exportador do mundo, a situação econômica do país não refletia a fazanha petrolífera, a desigualdade social se agravava, o país ainda não possuía diversidade de produção econômica e ainda apresentava um regime político instável. Galeano descreve a contradição econômica da Venezuela:

Da Venezuela provém quase a metade dos lucros que os capitais norte-americanos subtraem de toda a América Latina. Esse é um dos países mais ricos do planeta e também um dos mais pobres e mais violentos. Exibe a mais alta renda per capita da América Latina e possui a mais completa e ultramoderna rede de estradas; em proporção ao número de habitantes, nenhuma outra nação do mundo bebe tanto uísque escocês. As reservas de petróleo, gás e ferro que seu subsolo oferece à exploração imediata poderiam multiplicar por dez a riqueza de cada um dos venezuelanos; em suas vastas terras virgens poderia caber, inteira, a população da Alemanha ou da Inglaterra. Em meio século, as sondas extraíram uma renda petrolífera tão fabulosa que representa o dobro do Plano Marshall para a reconstrução da Europa; desde que jorrou o primeiro poço, a população se multiplicou por três e o orçamento nacional por 100, mas boa parte da população, que disputa os restos da minoria dominante, não se alimenta melhor do que na época em que o país dependia do cacau e de café. (Galeano, 2016: 221)

A aliança feita com os norte-americanos aproximou as oligarquias do país e incentivou o distanciamento de negociações econômicas com os países vizinhos, o que gerou o esgotamento dos recursos deste, não lhe dando nenhum retorno rentável, repetindo a situação ocorrida durante o período colonial. O cenário em que se encontrava apenas tomou outras veredas com a queda do preço do petróleo em 1980, o que gerou a necessidade de reavaliar o mercado do país e permitir que a América Latina se transformasse em um dos protagonistas para o consumo do produto, todavia, o mercado Venezuelano ainda mantinha grande dependência dos EUA. O governo de Chávez tentou romper com essa constante dependência dos nortes

americanos, contudo, em diversas ocasiões, enfrentou profundas crises e demonstrou sua face autoritária.

Ao analisar o contexto político venezuelano, percebe-se que com a tentativa de dar continuidade ao legado de Hugo Chávez, o governo de Maduro sofre grandes rejeições decorrentes da má administração, além da falta de carisma e da ausência de uma oratória carregada de comoção, o que garantia o apoio popular no governo anterior, ainda que os discursos fossem radicais, como é descrito:

Por não apresentar as mesmas qualidades populistas de Chávez, Maduro teve que recorrer à Força Militar para garantir a manutenção do seu poder. Enquanto Chávez detinha o poder através das urnas, Maduro se apoia no Exército, o que, na opinião de muitos estudiosos, se mostra antidemocrático, autoritário e totalitário. (Bastos; Obregón, 2018: 12)

A Venezuela sempre foi reconhecida pela sua produção de petróleo, o minério que desde o século XX foi reconhecido como o maior bem do país, também é sua fonte de preocupações. O preço do petróleo é condicionado pelo mercado mundial, com a nacionalização do produto durante o governo de Chávez e a alta dos preços no mercado, foi possível a reversão de parte dos lucros em benefício de programas sociais, sendo assim, toda a dinâmica de aplicação da renda depende do mercado externo.

De acordo com Bastos e Obregón (2018) apesar da economia ter melhorado com altos preços dos barris de petróleo no governo de Chávez, a infração passou a ser uma preocupação para o país, buscando-se controlá-la com a regulação do câmbio, contudo, a dependência econômica do petróleo apenas se agravou na medida em que havia uma supervalorização cambial. Os efeitos dessa medida não se amenizaram com o governo de Maduro, sendo que, a inflação estava ainda mais alta e houve uma queda do PIB “per capita”. Em consequência, a política de limitação dos lucros, fez com que setores que não estavam ligados ao petróleo subissem os preços de seus produtos, criando um ciclo vicioso, no qual se dependia mais do petróleo e a inflação ressurgia ainda mais alta.

Maduro também foi perdendo força no Legislativo e começou a ter suas propostas normativas rejeitadas, contando apenas com o apoio do Executivo e do Judiciário, isso porque ao votar nas urnas, o povo escolheu como maioria parlamentar o partido da oposição MDU⁷⁴, gerando mais acusações de fraudes contra aqueles que assumiram os mandatos em decorrência do judiciário venezuelano a se declarar *chavista*, assim expõe dos autores:

Tendo em vista que o Judiciário Venezuelano é *chavista*, os mandatos de alguns opositores foram considerados fraudulentos, no entanto, a Assembleia Nacional desobedeceu a decisão da Corte e, esta declarou o “estado de desobediência” do Parlamento, agravando, ainda mais, a crise institucional do país (Bastos; Obregón, 2018: 20)

A trajetória que levou a Venezuela a vivenciar a crise que perdura há cinco anos, fez com que o país ficasse reconhecido pelos governos autoritários, pela falta de produtos básicos, pelo salário mínimo a um preço ínfimo, não sendo suficiente para comprar um quilo de frango, assim como, os constantes confrontos políticos de grupos armados deixam inúmeras pessoas feridas e mortas, chocando o mundo todo

74 Mesa da Unidade Democrática .

e semeando o medo e o terror na população venezuelana que atualmente vive em um país com total ausência de garantias e reafirmações dos direitos humanos, permeado pela instabilidade e um governo opressor, sem perspectivas de quando a situação será diferente.

Maduro segue sua política retrógrada, tentando exercer o mesmo modelo de gestão do passado, desempenhando uma administração ruim, sem trazer verdadeiros estímulos à população e previsões de melhoras para a economia da Venezuela e continua a transmitir a culpa para os Estados Unidos, alegando que o país gera constantes aumentos de tarifas para a importação e as oligarquias influenciam no contrabando e aumento dos preços. O que se observa é o grande interesse americano nas reservas petrolíferas venezuelanas aumentando o conflito entre os dois países e desencadeando uma crise econômica e política entre eles. Ou seja, em suma, percebe-se que a Venezuela possuiu um histórico marcado pela exploração do petróleo, com uma disputa entre estatais estrangeiras e o próprio governo para obter o monopólio do bem, gerando variadas mudanças econômicas que afligem de forma direta o país, por desempenhar todas suas atividades em torno do minério, sendo extremamente dependente do mercado exterior para viabilizar melhoras para a economia e para a população. Outro grande determinante para a desenvoltura econômica foi a aplicabilidade dos recursos em garantias sociais, que nem sempre foi executada em todos os governos, impedindo a diminuição da pobreza.

Nesse cenário de insegurança econômica, conflitos políticos e gradual ausência de direitos, muitas pessoas optaram por deixar a Venezuela em busca de melhores condições para sua subsistência. O migrante encontra-se em uma posição extremamente vulnerável por tratar-se de uma população que é distanciada de suas origens e que muitas vezes, por força da situação política e econômica da sua terra natal sofre um processo de êxodo para diferentes localidades, em busca de seguridade.

Conforme a resolução n. 45/158 realizada pela Assembleia Geral da ONU, no dia 18 de dezembro de 1990 foi adotada a Convenção Internacional sobre a Proteção de direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas famílias, que só entrou em vigor no dia 1 de julho de 2003. Até o ano de 2012, apenas 46 Estados faziam parte, verificando-se, portanto, que é o tratado de direitos humanos com o menor número de ratificações (Piovesan, 2012).

Assim, este artigo tem por objetivo buscar uma breve reflexão sobre o atual cenário político e econômico da Venezuela que ensejou a migração de inúmeras pessoas de seu país devido às instabilidades econômicas e inaplicabilidade de direitos e garantias individuais, principalmente no que tange a migração de venezuelanos para o território brasileiro.

A pesquisa realizada teve como referencial teórico o materialismo histórico dialético, que busca desenvolver uma análise crítica acerca do contexto social que determina o movimento migratório. Por ser um tema bastante atual, utilizamos para a coleta de dados noticiários jornalísticos sobre o tema nos anos 2017 e 2018 momentos de importância repercussão da crise econômica e política da Venezuela. Embora, a crise venezuelana ainda está em andamento, para este artigo e os resultados desta pesquisa apoiamos apenas neste período. Também utilizou-se da pesquisa bibliográfica buscando embasamento em diferentes autores acerca da questão migratória, social e econômica, permitindo que fosse reunido dados investigativos que serviram de base para a desenvoltura deste trabalho, pautando-se em diversos autores, como Flávia Piovesan, George Galindo e outros.

Assim, este artigo apresenta uma reflexão a partir dos resultados da pesquisa realizada sobre a migração de venezuelanos para o Brasil, a garantia de direitos e as políticas migratórias brasileiras.

1. Migração Internacional e a garantia de direitos das populações

A ONU expressou sua primeira preocupação em relação aos trabalhadores migrantes em 1972 e somente em 1990 recomendou a elaboração sobre os direitos dos Trabalhadores Migrantes. Sob a ótica dos Direitos Humanos, a Convenção trata de parâmetros protetivos que devem ser aplicados aos trabalhadores migrantes e suas famílias, levando em consideração a situação de vulnerabilidades em que se encontram.

A Convenção preceitua o princípio da não discriminação, como um princípio fundamental da Convenção, endossando a Convenção que os “Estados - partes” se comprometem a respeitar e a garantir os direitos previstos para todos os trabalhadores migrantes e membros da sua família, os quais se encontrem em seu território e estão sujeitos à sua jurisdição, sem distinção alguma, conforme o artigo 7º (Piovesan, 2012).

Apesar das melhorias que a Lei de Migração de nº 13.445 trouxe, rompendo com as características herdadas do período de ditadura militar no país, o Brasil ainda carece de aprimoramento do tratamento das especificidades do sujeito que é migrante. O reflexo da aceitação da entrada de estrangeiros, parte do princípio capitalista de que é necessária a mão de obra barata, por outro lado, muitos Estados ainda temem a migração e protegem suas fronteiras justificando a segurança nacional. Deve ser analisado mais adiante se há contradição entre as normas que garantem o direito de migrar e a soberania dos Estados, bem como se é possível ambos coexistirem (Galindo, 2015).

É certo que os indivíduos possuem o direito de migrarem, mais que isso, estão resguardados pelo direito de igualdade e não discriminação. Em 2002, a Corte Interamericana manifestou um parecer relatando que a população migratória possui essas garantias, sendo estas aplicáveis à todos os indivíduos que encontrando-se sob a jurisdição de um Estado, independentemente de ter sua situação regularizada ou não, pela simples condição de ser humano, não sendo relevante o fato de o Estado que recebe o migrante, ter ou não ratificado os Tratados de Direitos Humanos (Galindo, 2015)

Em setembro do ano de 2018 a Defensoria Pública da União - DPU (Brasil) recebeu o representante da ACNUDH⁷⁵ que na oportunidade solicitou informações sobre atuação da DPU no estado de Roraima⁷⁶, a respeito dos migrantes venezuelanos. Desde agosto do mesmo ano, a defensoria tem realizado a “operação Pacaraima⁷⁷”, como objetivo de resguardar direitos dos que se encontram em situação de vulnerabilidade e constatando a articulação das autoridades para receber os migrantes na fronteira. Além disso, foi emitido recomendações da DPU à Casa Civil

75 Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

76 Estado brasileiro localizado na fronteira com a Venezuela.

77 Município brasileiro localizado no norte do estado de Roraima, na fronteira com a Venezuela. A cidade de Pacaraima vem recebendo inúmeros migrantes venezuelanos, os quais cruzam a fronteira “à pé”, pois trata-se de fronteira “seca”, ou seja, é uma **fronteira**, divisa entre dois lugares, podendo ser países, estados, onde não existe um rio, lago, ou oceano separando, apenas uma delimitação simbólica (em terra).

da Presidência da República para que fossem adotadas medidas urgentes para o término de obras e prosseguimento das atividades de Posto de Apoio que servem como abrigamentos humanitários (Defensoria Pública da União, 2018).

Foi feita também uma ressalva quanto ao atendimento das crianças indígenas em relação aos procedimentos de identificação e proteção das crianças e adolescentes Waros⁷⁸, que têm chegado ao Brasil sem o acompanhamento de um adulto.

Vale ressaltar ainda que em 2016, houve um pedido de “Habeas Corpus” coletivo para que fosse evitada a deportação de 450 venezuelanos, bem como, a recomendação às autoridades policiais de Roraima para que obstruísse manifestações de xenofobia no estado. Além desta ação, a DPU também propôs uma ação coletiva juntamente com o Ministério Público Federal para isenção de taxa dos pedidos de residência à população. Ademais, foi necessário a solicitação do Supremo Tribunal Federal (STF) para que ingressasse como *amicus curiae* contra o provimento de uma ação civil originária de n. 3121, na qual o Estado de Roraima pediu o fechamento da fronteira com a Venezuela. (Defensoria Pública da União, 2018)

Diz a referida ação:

Argumenta a ré que, dentre os diversos pedidos feitos na inicial, pretende o Estado autor obter tutela antecipada para que “seja compelida a fechar temporariamente a fronteira Brasil-Venezuela a fim de impedir que o fluxo migratório desordenado produza efeitos mais devastadores aos brasileiros e estrangeiros residentes no Estado de Roraima; ou que seja compelida a limitar o ingresso de refugiados venezuelanos a uma quantidade compatível com a capacidade do Estado Brasileiro de acolher e prover as necessidades básicas de tais estrangeiros, até que sejam minimizados e corrigidos os impactos sociais e econômicos decorrentes dos milhares de estrangeiros que estão no Estado de Roraima (STF, 2018, ON-LINE).

Ademais, em sua decisão a ministra pronunciou-se no seguinte sentido: “Houve a tentativa de conciliação sobre as questões em que cabível, excluído o tema de ‘fechamento da fronteira’, sobre o qual proferi decisão negativa (evento 206)”. Percebe-se que ao tratar de garantias dispostas em tratados internacionais que dizem respeito ao refúgio humano, em consonância com essas normas internacionais a Ministra Rosa Weber indeferiu o pedido do Estado de Roraima por infringirem diretamente Constituição Federal, a Lei da Migração e ainda o Acordo sobre documentos de viagem dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados, ao qual Brasil e Venezuela aderiram.

Com isso, comprova-se que a tentativa impetrada pelo Estado em fechar suas fronteiras, bem como colocou a ministra e o Procurador-Geral da República, trata-se de uma medida inconstitucional, que viola Tratados Internacionais de Direitos Humanos e a própria Lei de Migração.

2. A acentuada vulnerabilidade dos indígenas Waraos venezuelanos

Em decorrência da instabilidade política, da fome e da violência, muitas famílias migram, deixando o país. Atualmente a estimativa é de que mais de 40 mil

78 Etnia indígena venezuelana.

venezuelanos cruzaram a fronteira do país em busca de refúgio, a maior parte deles se encontra instalados em Roraima. Dentre essa enorme quantidade de migrantes, há os indígenas da etnia Warao, provenientes da região do Delta Amaruco. Esses indivíduos deslocam-se em grupos compostos por familiares e apesar da maior parte estar fixada em Boa Vista, sabe-se que muitos se deslocaram para as regiões de Manaus e Pacaraima, indicando que mobilidade desse grupo é constante (Costa; Brandão; Oliveira, 2018).

Na maior parte das vezes o deslocamento não ocorre com todos os membros familiares, muitos ficam na Venezuela e aguardam a chegada de recursos econômicos ou pretendem se encontrar novamente em outro local designado, fato é que tantos os migrantes indígenas como os não indígenas, vêem essa situação de um ângulo provisório, demonstrando interesse de retornar ao seu país de origem. A situação desses indígenas que migram é precária, muitos não possuem nenhum tipo de documentação e encontram-se na linha da pobreza, com isso, é muito comum a prática da mendicância por parte dos grupos indígenas que buscam formas de subsistência.

Em decorrência da quantidade de grupos indígenas como pedintes nas ruas, o governo brasileiro tomou a iniciativa de deportar cerca de 450 membros desse grupo com a intenção de inibi-los, justificando que a permanência dos mesmos seria irregular em virtude da ausência de documentação. Tratando-se de um ato que infringe um tratado internacional e por decisões consolidadas do Supremo Tribunal Federal, esses tratados internacionais possuem efeito supralegal, com isso, devem ser respeitados. Em decorrência da violação de normas internacionais, a Defensoria Pública impediu que o ato se consumasse. Como demonstra os dados a seguir, os CRI contavam com uma superlotação no início do ano:

Centro de Referência ao imigrante, localizado no antigo estádio de esportes do bairro Pintolândia, periferia de Boa Vista, está abrigada a maior parte dos Warao. No mês de fevereiro deste (2018⁷⁹), conforme a Fraternidade Humanitária que está dando suporte no centro, o número total de abrigados era de 209 pessoas, com 143 indígenas (54mulheres, 38 homens e 51 crianças Warao) e 66 não indígenas. Esse número com o fechamento do primeiro semestre deste ano mais que dobrou, passando para quase 500 indígenas ao todo. Mesmo retirando as famílias indígenas das ruas, o centro continua a não oferecer condições estruturais para o acolhimento devido dos refugiados. A trajetória dos indígenas até a chegada em Boa Vista e a sua permanência em caráter de refúgio, configura um marco histórico para o Estado, de mudanças e trocas culturais e imagéticas, por se tratar de um contexto de imigração inaugural no Brasil, e no mundo (Aragão, 2018: 7).

Os venezuelanos que migram são de diversas regiões da Venezuela e possuem suas diferentes características, no caso dos indígenas Warao a transição cultural sofrida é muito mais acentuada, pois não se trata apenas da diferença entre os países, mas também o modo de vida indígena faz com que as dificuldades encontradas aqui sejam maiores, gerando um duplo distanciamento cultural, que resulta na degradação da cultura indígena e venezuelana simultaneamente.

79 O ano foi inserido na citação pelas autoras, para melhor esclarecimento ao leitor.

Os grupos que vivem em Roraima encontram conflitos entre os próprios indígenas e não indígenas devido a superlotação do Centro de Referência ao Imigrante (CRI), não obstante, estão ausentes de suas práticas culturais e da proximidade com as terras tradicionalmente ocupadas, todavia, a ausência cultural não se sobrepõe as dificuldades enfrentadas na terra natal, conforme descreveu o artigo da revista Pan Amazônica de Comunicação (Folha, 2017).

Desde 2014, o Brasil recebe um alto fluxo de venezuelanos em decorrência da crise vivida pelo país, a grande maioria desses migrantes acumulou-se em Roraima devido ao fato de o estado fazer fronteira com a Venezuela. No ano de 2017, houve uma superlotação, o que levou o governo a pensar em uma redistribuição desses migrantes pelo país. 164 solicitantes de refúgio foram enviados para três diferentes cidades no início do mês de julho de 2017 sendo elas Igarassu, em Pernambuco; Conde na Paraíba - PB e Rio de Janeiro - RJ, conforme os dados do site de notícias Agência Brasil e além dessas, aconteceram outras distribuições de migrantes, conforme verifica-se a seguir:

De acordo com o governo federal e com a Organização das Nações Unidas (ONU), a interiorização é o processo de promover a mudança de venezuelanos para outros estados do país. Até o dia 15 de maio, segundo a ONU Brasil, 527 venezuelanos foram distribuídos entre São Paulo, Manaus e Cuiabá. O processo conta com o apoio técnico da Agência da ONU para Refugiados, da Organização Internacional para as Migrações e do Fundo de População das Nações Unidas (Martins, 2018:1).

Além disso, a situação dos indígenas venezuelanos refugiados mostra-se bastante precária em decorrência da falta de assistência. O Centro de Referência ao Imigrante, criado em 2016 para receber os migrantes venezuelanos, está com a capacidade máxima de acolhimento e o maior número de ocupantes é de indígenas, contudo, muitos deles permanecem nas ruas pedindo esmolas, as crianças estão sofrendo de desnutrição e com a falta de alimentos, os pais passaram a optar por alimentá-las com refrigerante, sendo corriqueira a cena de uma criança indígena portando uma mamadeira desta bebida nas mãos, como relata o noticiário, “De fato, as crianças beberam altas quantidades de refrigerante em poucas horas. Bebês carregavam mamadeiras cheias da bebida. Quando conseguiam algum dinheiro, os índios compravam a bebida em barracas (...)” (Machado, 2017).

Outro problema que afeta esses grupos indígenas que cruzam a fronteira do Brasil é a exploração do trabalho escravo, sendo que já houve muitas denúncias de que brasileiros estariam se aproveitando deles financeiramente ou atuando no tráfico de pessoas e utilizando os indígenas como “coiotes”, ou seja, traficantes. A situação desses refugiados é preocupante e necessita de uma resposta ágil do governo para que se resolva a falta de recursos básicos, como alimentos, saúde, moradia e mais centros de apoio para que se evite a constante violação de direitos desses povos (Machado, 2017).

As iniciativas tomadas pelo Estado após a restrição de deportação interposta pela Defensoria Pública foi a regulamentação do visto para a permanência no país, a regulamentação custa trezentos reais e necessita de alguns documentos pessoais. Tratando-se do caso indígena, a iniciativa do governo possuiu uma face inerte e ineficaz, quando estamos falando de pessoas que estão na extrema pobreza e não possuem documentação, contudo, em alguns casos a Justiça Federal manifestou a não necessidade do pagamento de custas (Machado, 2017).

Ademais, a crise econômica vivenciada pelo Brasil também está agravando a situação dos refugiados, em vista que, o corte de verbas públicas para os municípios afetam diretamente quem mais necessita dos serviços públicos, como o de saúde. Até o momento foi somando um total de 80% que é voltado ao atendimento dos venezuelanos, como demonstra a matéria a seguir:

As autoridades não conseguem dar uma resposta humanitária aos migrantes que chegam todos os dias na cidade. O Ministério Público Federal (MPF) enviou este mês uma recomendação aos governos federal, estadual e ao município pedindo auxílio social, humanitário e de saúde aos migrantes Warao. Na ocasião duas crianças morreram: uma por catapora e a outra por pneumonia. Um homem morreu por infarto. Outra preocupação das instituições é com o anúncio do 1º. Plano de Contingência que o governo do presidente Michel Temer (PMDB) organiza na fronteira do Brasil com a Venezuela, que pode causar restrições a vinda de refugiados índios e não índios para Manaus. Autoridades como o prefeito de Manaus, Arthur Virgílio Neto (PSDB), defendem a instalação de “um campo de refugiados e uma barreira” na fronteira para impedir a chegada de mais índios Warao na capital amazonense (Farias, 2017:1).

Além da manutenção dada pelas autoridades, muitas pessoas estão se mobilizando com o intuito de ajudar os refugiados, diversas doações de alimentos e outros itens necessários são feitas anonimamente, entidades religiosas também fazem doações e demonstram seu suporte oferecendo abrigos, contudo, os esforços da população não atendem toda a demanda de necessitados que aguardam em situação de extrema vulnerabilidade por uma resposta das autoridades (Farias, 2017).

Por mais que o governo da Venezuela negue a crise existente em seu país, ela se mostra cada vez mais evidente, trazendo com ela diversas questões. O número de pessoas que migram da Venezuela cresceu desde 2016, chegando a 4.670 casos de refugiados que aguardam alguma resposta das autoridades brasileiras, sendo que apenas 89 deles foram decididos, além disso, a assistência dada pelas autoridades viola leis que asseguram a proteção dos Direitos Humanos, como foi o caso da primeira deportação de venezuelanos, perfazendo o número de 20 pessoas em 2015, 514 em 2016 e uma nova tentativa no mesmo ano de 450 membros indígenas da etnia Warao (Watch, 2017).

Em maio de 2016, após o Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, ter apresentado um relatório sobre os direitos humanos e a crise humanitária na Venezuela, o Conselho Permanente da OEA concordou em seguir com uma avaliação da conformidade da situação na Venezuela com a Carta Democrática Interamericana, apesar do governo venezuelano afirmar que isso violaria a sua soberania. Em meados de março de 2017, Almagro reabriu o debate afirmando que a Venezuela estava violando os princípios da carta (Human Rights Watch, 2017:1).

A solução encontrada pela Polícia Federal para evitar as deportações foi a distribuição de um comprovante para agendamento da solicitação de pedido de refúgio, apesar de não ser um ato previsto em lei, foi a alternativa criada para controle de solicitações em razão do número de pedidos ser muito maior do que a capacidade de atendimento dos funcionários públicos (Watch, 2017).

Ainda que a hipótese de deportação seja descartada, essas pessoas que aguardam a regularização da sua permanência no país continuam em estado de extrema vulnerabilidade, pois não conseguem a documentação necessária para fazer a carteira de trabalho e quando conseguem algum tipo de trabalho informal, muitas vezes são explorados, como foi relatado o caso dos indígenas Warao. Outra situação preocupante é o caso de mulheres que sofrem abusos e violências e não fazem denúncias, pois temem a deportação caso procurem as autoridades policiais (WATCH, 2017).

Muitos dos relatos feitos por pessoas, que estavam sendo deportadas demonstraram que a Polícia Federal fazia poucas perguntas, abordava pessoas no meio da noite, recolhiam documentos de identidade daqueles que os portavam, assim como, mantinham um padrão de relatos nos termos de deportação, onde só era modificado a numeração do documento e o nome dos envolvidos (Watch, 2017).

3. Aplicação do Mínimo Existencial e a Reserva do Possível na questão migratória venezuelana ao Brasil

O Congresso Nacional brasileiro em 2017 criou uma nova Lei de Migração, tomando novas veredas diferentes do Estatuto do Estrangeiro que foi criado durante o período da Ditadura Militar. Sendo assim, a lei criada não priorizou a segurança nacional, em vez disso a nova lei pautou-se nos princípios dos Direitos Humanos. A principal reformulação seria na concessão do “visto humanitário” para cidadãos que estão migrando de países “de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de grave violação de direitos humanos, de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses”, conforme descreve o Human Right Watch (Watch, 2017).

O crescente número de migrantes que chegam ao Brasil traz consigo algumas indagações. É preciso compreender os recursos possíveis que o governo deverá depender para a manutenção do mínimo necessário para que esses migrantes possam manter-se sem que a dignidade de sua existência seja ferida em detrimento da ausência de recursos.

Para tanto, é necessário ser elucidado os conceitos básicos do mínimo existencial e da reserva do possível. O mínimo existencial é compreendido como a diversidade de elementos necessários e indispensáveis para manutenção da existência humana, não sendo levado em consideração tão somente a existência física, mas também em outros aspectos, sejam eles espirituais ou intelectuais. Ivja Machado os descreve como; “[...] aspectos fundamentais em um Estado que se pretende, de um lado, democrático, demandando a participação dos indivíduos nas deliberações públicas, e, de outro, liberal, deixando a cargo de cada um seu próprio desenvolvimento.” (Machado, 2008:6).

Já a reserva do possível está elencada a ideia de efetivação dos direitos sociais, econômicos e culturais que para sua efetivação dependem de disponibilidade de recursos econômicos. Além disso, além dos direitos sociais, os direitos políticos também demandam investimento por parte de Estado, sendo que ambos enfrentam escassez dos recursos públicos. Na situação fática vivida pelo Brasil, é evidente a má distribuição dos recursos existentes em vista que o país está entre as maiores economias do mundo e ainda assim, grande parte das famílias possui uma renda tão ínfima.

Daí que não pode prevalecer a justificativa, geralmente utilizada, sobre a impossibilidade material de angariar recursos, com o propósito de impedir a mudança social a ser

promovida pelo Direito. Na maioria das vezes, o problema reside na escolha de prioridades na aplicação dos recursos ou até mesmo na violação de outras normas, cujo propósito seria exatamente a criação de condições para o avanço. A incoerência da tese da reserva do possível como obstáculo intransponível à efetivação dos direitos sociais se torna ainda mais patente, quando se tem notícia que o Brasil figura entre os dez países com maior economia do mundo, apesar de dados do IBGE mostrarem que, em 1998, 21 milhões da população brasileira são famílias com renda inferior à linha de indigência e 50 milhões à linha de pobreza (Machado, 2008:4).

A aplicabilidade da reserva do possível não pode ser utilizada à todo momento como justificativa para a má distribuição da renda e resultar no impedimento da desenvoltura da sociedade, deve haver critérios para aplicação e manutenção das prioridades para que não haja violações de normas que envolvam a asseguarção dos direitos sociais e não haver o desprezo das garantias elencadas na Constituição Federal (Machado, 2008).

Ademais, discute os autores acerca dos direitos sociais:

A partir disso, ao se empreender uma tentativa de definição dos direitos sociais, cumpre aceitar a vontade expressamente enunciada do Constituinte, no sentido de que o qualificativo de social não está exclusivamente vinculado a uma atuação positiva do Estado na implementação e garantia da segurança social, como instrumento de compensação de desigualdades fáticas manifestas e modo de assegurar um patamar pelo menos mínimo de condições para uma vida digna (o que nos remete ao problema do conteúdo dos direitos sociais e de sua própria fundamentalidade). Tal consideração justifica-se pelo fato de que também são sociais direitos que asseguram e protegem um espaço de liberdade e a proteção de determinados bens jurídicos para determinados segmentos da sociedade, em virtude justamente de sua maior vulnerabilidade em face do poder estatal, mas acima de tudo social e econômico, como demonstram justamente os direitos dos trabalhadores (Sarlet; Figueiredo, 2008:5).

Percebe-se que os autores fizeram uma ressalva quanto à atuação do Estado, que nem sempre será positiva, pois muitas vezes será necessária uma atuação negativa, ou seja, são direitos subjetivos que passam a ser protegidos a partir do momento que a atuação é restritiva, impedindo que sejam violados.

Considerações Finais

Com esses apontamentos, a partir de uma análise dos conceitos e da atuação estatal, percebe-se que com a garantia do mínimo existencial, é possível a compatibilidade entre a efetivação dos direitos sociais com a teoria da reserva do possível. A proporção de direitos fundamentais indispensáveis para a manutenção da vivência digna não pode ter condicionamentos, enquanto que para a proporção remanescente, que apesar de contribuir para uma melhoria na qualidade de vida da população, não é imprescindível a sua dignidade não compõe o mínimo existencial, sendo possível

nesse caso a aplicabilidade da reserva do possível, conforma a existência de recursos financeiros necessários a sua efetividade.

Apesar das garantias existentes, os venezuelanos que migraram para o Brasil, em sua grande maioria, sofreram violações dos seus direitos, principalmente os indígenas Warao, os quais sofreram com a tentativa de deportação em razão da ausência de documentação. Ações como essas, ressaltam a importância de discutir a temática e dissipar o conhecimento de quem é o migrante, além disso, enraizar a ideia do que são direitos humanos e conscientizar a população brasileira de que direito à vida é algo inerente ao ser humano. O respeito, a conscientização das diferenças, sejam elas culturais, ideológicas, sexuais ou de qualquer natureza, atualmente parecem que estão sendo dissipadas por uma crescente disseminação de ideias preconceituosas, xenofóbicas e racistas.

Toda a sociedade precisa ser pautada na tolerância, no respeito às diferenças e principalmente na igualdade, atitude essa que pode ser desenvolvida por cada indivíduo no dia a dia, mas que atribui ao operador do direito uma responsabilidade muito maior, tendo em vista que, será ele que de fato irá assegurar a essas pessoas a garantia e cumprimento de seus direitos e da manutenção da dignidade humana conforme os preceitos da carta magna.

Como foi discutido, é necessário fazer uma análise do contraste entre o mínimo existencial e a reserva do possível. Isso quer dizer que o governo possuiu o dever de aplicar seus recursos para a manutenção de uma vida digna das pessoas que estão sob a égide do Estado, garantindo-lhes o mínimo para sua sobrevivência.

O Estado possuiu capacidade e obrigatoriedade de manutenção da vivência digna para os migrantes que aqui chegam, dispondo da reserva do possível para que seja assegurado os direitos fundamentais a essas pessoas. Sendo assim, os migrantes que até os dias atuais permanecem nas ruas em condições de pedintes, estão tendo seus direitos violados, com isso, é necessário a participação do Estado na criação de mais postos de Centro de Referência a Imigrante, para que essa população tenha o mínimo de garantias atendidas.

Referências

- Aragão, T.; SANTI, V..(2018). “Somos migrantes: o uso das redes sociais na produção midiática alternativa sobre a migração venezuelana em Roraima”. Revista Pan-amazônica de Comunicação, Roraima, v.2, n.1, p.1-21, Mensal. Disponível em: <<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/atura/article/view/4627>>. Acesso em: 09 fev. 2018
- Costa, E.; Brandão, I.; Oliveira, V. (2018). “Fuga da fome: como a chegada de 40 mil venezuelanos transformou Boa Vista”. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/fuga-da-fome-como-a-chegada-de-40-mil-venezuelanos-transformou-boa-vista.ghtml>>. Acesso em: 27 out. 2018.
- Defensoria Pública Da União (2018). “DPU apresenta ao Acnudh ações em favor de migrantes venezuelanos”. Disponível em: <<http://www.dpu.def.br/noticias-dndh/46230-dpu-apresenta-ao-acnudh-acoes-em-favor-de-migrantes-venezuelanos>>. Acesso em: 27 out. 2018.
- Farias, E. (2017). “Crise na Venezuela: Dos 500 índios Warao refugiados metade vive embaixo de viadutos em Manaus”. Disponível em: <<http://amazoniareal.com.br/crise-na-venezuela-dos-500-indios-warao-refugiados-metade-vive-embaixo-de-viadutos-em-manaus/>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

Folha de São Paulo (2017). “Laudo recomenda separação de índios e não índios em abrigo para venezuelanos”. Disponível em: <<https://folhabv.com.br/noticia/Laudo-recomenda-separacao-de-indios-e-nao-indios-em-abrigo-para-venezuelanos/32734>>. Acesso em: 27 out. 2018.

Galeano, E. (2016). *As veias abertas da América Latina*. 9. ed. Porto Alegre: LePM, 392 p. Tradução de: Sergio Faraco.

Galindo Bandeira, G.R. et al (Org.). (2015). “Migrações, deslocamentos e direitos humanos”. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Civil Grupo de Pesquisa Crítica e Direito Internacional, 122 p. Disponível em: <[https://ppgidh.ndh.ufg.br/up/788/o/Migracoes__deslocamentos_e_direitos_humanos_\(E-book\).pdf](https://ppgidh.ndh.ufg.br/up/788/o/Migracoes__deslocamentos_e_direitos_humanos_(E-book).pdf)>. Acesso em: 09 fev. 2018.

Machado, L. (2017). “Índios venezuelanos se espalham pelo Norte e autoridades suspeitam de exploração por brasileiros”. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-41587208>>. Acesso em: 09 fev. 2017.

Neves Machado Rabêlo, I. (2018). “Reserva do possível, mínimo existencial e direitos prestacionais”. Disponível em <http://www.iuspedia.com.br>. Acesso em: 09 mai. 2008.

Martins, H. (2017). “Fome leva indígenas venezuelanos a migrarem para o Brasil, segundo pesquisa”. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-09/fome-leva-indigenas-venezuelanos-migrarem-para-o-brasil-segundo>>. Acesso em: 03 jun. 2018.

Marx, K. (2014). *O capital*. 2. ed. São Paulo: Boi Tempo.

Pedroni Batista Bastos, J. ; Quiroga Obregón, M. F. (2018). Venezuela em crise: o que mudou com Maduro? *Derecho y Cambio Social*, Perú, p.1-16, 01 abr. Disponível em: <https://www.derechoycambiosocial.com/revista052/VENEZUELA_EM_CRISE.pdf>. Acesso em: 27 out. 2018.

Piovesan, F. (2015). *Temas de Direitos Humanos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva.
_____. (2012) Migrantes sob a perspectiva dos Direitos Humanos. *Diversitas*, São Paulo, p.138-146, 01 ago. 2012 b.

Costa, E.; Brandão, I.; Oliveira, V. (2018). “Fuga da fome: como a chegada de 40 mil venezuelanos transformou Boa Vista”. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/fuga-da-fome-como-a-chegada-de-40-mil-venezuelanos-transformou-boa-vista.ghtml>>. Acesso em: 27 out. 2018.

Sarlet, I.W.; Figueiredo Filchtiner, M. (2008). “Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações”. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 24, jul. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo_mariana.html>. Acesso em: 27 out. 2018.

Human Right Watch (2017). “Venezuela: crise humanitária alastra-se para o Brasil”. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/news/2017/04/18/302397>>. Acesso em: 27 out. 2018.

Weber, R. (2018). *Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Cível Originária nº 3121. ESTADO DE RORAIMA. UNIÃO. Relatora: MIN. ROSA WEBER. Brasília, DF.* Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5437155>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

Varia



Carmen Tafolla, *New and Selected Poems*: poesía y educación desde Latina/o- América

Carmen Tafolla, *New and Selected Poems*: Poetry and education from Latina or America

Raul Olmo Fregoso Bailon

Dr. Raul Olmo Fregoso Bailon es maestro Normalista. Tiene más de 15 años de experiencia docente en escuelas secundarias y universidades públicas en México. El Dr. Fregoso Bailon es doctor en estudios culturales en educación por la Univesidad de Texas en Austin, Estados Unidos. De igual manera tiene una maestría en estudios latinoamericanos y una licenciatura en derecho por la Universidad de Guadalajara, México, así como una licenciatura en pedagogía por la Escuela Normal Superior de Jalisco, México. Es el autor del libro: *¿Qué tan Diferente es México de la Venezuela de Chávez? Un acercamiento a través del programa de desayunos escolares* (2010). (Editorial University of Guadalajara).

Department of Educational Foundations and Policy Studies
West Chester University of Pennsylvania
Pennsylvania, Estados Unidos

rfregosobailon@wcupa.edu

Gilberto P. Lara

El Dr. Lara tiene 15 años de experiencia en educación para bilingües emergentes y contextos de lenguaje dual, instrucción estructurada y educación de docentes. Obtuvo su Ph.D. de la Universidad de Texas en Austin en Educación Bilingüe/Bicultural. Sus áreas de enfoque son las practicas pedagógicas de maestros en contextos bilingües y la incorporación de la riqueza cultural de la comunidad por medio del uso de literatura infantil multicultural. Además, su trabajo interroga el discurso e identidad de genero en el aula por medio de marcos teóricos como LatCrit y el feminismo.

The University of Texas
San Antonio, Texas, Estados Unidos

glarap@utexas.edu

Este artículo da cuenta de cómo la obra de la poeta Carmen Tafolla *New and Selected Poems* publicada recientemente en el 2018 representa una aportación importante a la conexión epistémica entre poesía y educación en una Latina/o-América que lucha por dejar de ser una colonia. Los autores analizan los poemas de esta obra para vislumbrar cómo la poesía es un dispositivo epistemológico específico de creación de conocimiento que puede ayudar a los pueblos latinoamericanos a lograr un estatus decolonial. Desde un marco teórico de la colonialidad del poder y de la epistemología narrativa zapatista, además de una metodología derivada de la etnopoésia, este artículo pretende establecer un puente entre poesía y educación para mostrar cómo

los poetas son esos filósofos del conocimiento en la educación que pueden ayudar a que los pueblos conquisten la segunda y definitiva independencia de Latina/o-América.

Palabras clave: Carmen Tafolla, *New and Selected Poems*, poetry and education, Latina/o-América

Cet article rend compte de la façon dont l'œuvre de la poétesse Carmen Tafolla *New and Selected Poems* publiée récemment en 2018 présente un apport important quant à la connexion épistémique entre la poésie et l'éducation dans une Amérique latine qui lutte pour ne plus être une colonie. Les auteurs analysent les poèmes de cette œuvre afin de percevoir comment la poésie est un dispositif épistémologique de création de connaissances qui peut aider les peuples d'Amérique latine à obtenir un statut décolonial. A partir d'un cadre théorique de la colonialité du pouvoir et de l'épistémologie narrative zapatiste et d'une méthodologie dérivée de l'éthno-poésie, cet article prétend établir un pont/lien entre poésie et éducation afin de démontrer comment les poètes, philosophes de la connaissance dans l'éducation, peuvent aider les peuples à conquérir la seconde et définitive indépendance de l'Amérique latine.

Mots-clés : Carmen Tafolla, *New and Selected Poems*, poésie et éducation, Amérique latine

Este artigo se propõe a analisar como a obra da poeta Carmen Tafolla *New and Selected Poems* publicada recentemente em 2018 representa uma aportação importante à conexão epistêmica entre poesia e educação na América latina, que luta para deixar de ser colônia. Os autores analisam os poemas desta obra para vislumbrar como a poesia é um dispositivo epistemológico específico de criação de conhecimento que pode ajudar aos povos latino-americanos a conseguir um status decolonial. Desde um marco teórico da colonialidade do poder e da epistemologia narrativa zapatista, além de uma metodologia derivada da etnopoiesia, este artigo pretende estabelecer uma ponte entre poesia e educação para demonstrar como os poetas são esses filósofos do conhecimento na educação, que podem ajudar a que os povos conquistem a segunda e definitiva independência da América latina.

Palavras chave: Carmen Tafolla, *New and Selected Poems*, poesia e educação, América latina

This article illustrates how the poet Carmen Tafolla's work *New and Selected Poems*, published recently in 2018 makes an important contribution to the epistemic connection between poetry and education in Latina/o-America that struggle for colonial cessation. The authors analyze the poems of this body of work to portray the extent to which poetry can be a driving force to create knowledge that might help Latin American peoples to achieve a decolonial status. From a theoretical framework of coloniality of power, the Zapatista narrative epistemology as well as from a methodology that draws from ethnopoetics, this article aims to build a bridge to show how poets are those philosophers of knowledge in education that might help peoples achieve the second and definitive independence of Latina/o-América.

Key-words: Carmen Tafolla, *New and Selected Poems*, poesía y educación, Latina/o-América

Introducción

Si la razón occidental está en crisis, por lo tanto, las bases epistémicas desde las cuales se erigió dicho conocimiento occidental también lo están y, por tanto, la materia prima por excelencia de los educadores, el conocimiento, también tiene que ser repensada. Para los fines de este artículo la obra de la poeta Cármen Tafolla, en especial una de sus más recientes obras, *New and Selected Poems* recientemente publicada en 2018 es fundamental en tanto que ella es educadora, poeta y además trabaja en aquella Latina/o-América⁸⁰.

El conocimiento ha sido instrumentalizado para ser reducido tanto en su origen como en su uso, dado que el pensamiento occidental lo ha confinado a ser producto de un proceso cognitivo y racional. Esta limitante impone la tarea de ver cómo es la riqueza de la creación de conocimiento desde su origen hasta su aplicación. Una de las formas de enriquecer ese conocimiento es ampliando la mirada hasta esos espacios que, aunque no lo quiera reconocer, la razón instrumental da origen y causa al conocimiento: lo bello, lo poético, el proceso senti-pensante que ocurre, se quiera o no.

Esto no es sólo una premisa intelectual, lo es también y sobre todo una labor necesaria porque es práctica. Dado que los educadores tienen como materia prima fundamental el conocimiento, es urgente re-conocer dicha materia prima. Las maestras y maestros pretenden promover el conocimiento entre sus alumnos para que éstos a su vez generen conocimiento y a su vez dicho conocimiento guíe sus acciones y la vida productiva de la sociedad. Si la naturaleza de esa materia prima no es adecuadamente atendida, entonces todos los procesos educativos tienen un vicio de origen que los condena y determina.

En este contexto la obra de la poeta Cármen Tafolla es especialmente interesante porque la creación de su poesía ha sido como parte y producto de su trabajo como educadora bilingüe en un territorio ocupado (Acuña 2015) más no conquistado: Texas, el cual es muestra de un proceso colonial. Es por eso que el marco teórico y metodológico es el de la colonialidad del poder (Quijano & Wallerstein, 1992a, 1992b; Quijano 2000a, 2000b) el cual muestra que, aunque el colonialismo propiamente dicho no existe, su legado simbólico y formas culturales aún continúan viviendo creando formas de colonialismo tan vivas como las de antes - ejemplo de ello en el idioma que es permitido en un territorio colonial tales como el inglés y el castellano.

Dicho estudio de la obra de la poeta Carmen Tafolla es necesario ser abordado desde una conexión epistémica entre poesía y conocimiento latinoamericanos, dado que los latinos y latinas que habitan Estados Unidos son también parte de la patria grande de la que hablaba Bolívar. En ese sentido, la narrativa epistémica zapatista es fundamental como herramienta de análisis porque el legado del zapatismo es el que ofrece un nuevo marco teórico y metodológico para estudiar el conocimiento. Específicamente en este artículo se da cuenta de cómo las metáforas zapatistas no son sólo recursos literarios, sino que son conceptos concretos en el marco categorial

⁸⁰ Estamos usando el término Latina/o-América en vez de solamente Latinoamérica para designar aquella América continental, no en el sentido etnocéntrico estadounidense, sino al contrario, para designar toda esa América desde Canadá hasta Argentina y también para señalar cómo esa América que dice ser monocultural y monolingüe no lo es, dado que es una Latina-América, es decir, un territorio ocupado tras un proceso de colonización que pugna por reconocer su carácter latino e indígena; por tanto, el término también incorpora esa América estadounidense que es Latina, aunque no quiera reconocerlo abiertamente (Fregoso, 2017).

donde no existían. Así, una metodología latinoamericana es usada para dar cuenta de un objeto de estudio también de la Latina/o-América colonizada.

Los hallazgos se conforman con el estudio específico de algunos poemas que forman parte de la producción poética inmediata, reciente, de Tafolla y se estudia también uno de sus más emblemáticos poemas. El acercamiento a los poemas arroja un proceso epistémico que puede ayudar a lograr la segunda y definitiva independencia de Latina/o-América.

Poesía y epistemología

Antes de hablar de la relación entre la obra de la poeta Cármen Tafolla y la generación de conocimiento es preciso revisar primero la relación entre la materia prima por excelencia de la educación, el conocimiento y la poesía. Se muestra cómo los propios estudios cualitativos habían sólo tomado en cuenta la dimensión discursiva de la palabra escrita (de allí su nombre de análisis del discurso) desde un punto de vista sólo expresivo de la palabra (no epistémico). De allí, seguimos para esbozar el recorrido latinoamericano con el testimonio, la relación explícita entre poesía y conocimiento de Ramón Xirau, María Zambrano y su razón poética y los ritmos epistémicos de Ricardo Romo Torres con su tríada entre pedagogía, epistemología y poesía.

El estudiar la palabra escrita puede ser rastreado desde el campo de la literatura, pero también desde la investigación cualitativa. Si se parte del hecho de que el escribir es también una práctica social, entonces es cuando la investigación cualitativa también se hace cargo de la palabra; la dicha y la puesta en escrito.

En este sentido, el enfoque de la Escuela de Frankfurt de la teoría crítica fue adoptado dentro de la corriente del análisis del discurso por van Dijk (1999) principalmente. Tal como lo ha trabajado van Dijk, la clave es identificar cómo el discurso es también una forma de reproducir desigualdades sociales, ya que no todos los sectores sociales tienen acceso a él y pueden usarlo de forma consciente y específica para sus fines.

Sin embargo, aun antes de la corriente de análisis del discurso crítico, el testimonio ya había dado cuenta de cómo se podía integrar la investigación cualitativa y el estudio literario de la palabra. Especialmente el libro escrito por Moema Viezzer (1977) sobre el testimonio de la Domitila Barrios de Chungara, en 1977, representa un hito dentro de esta vía de discusión. El testimonio de Domitila como una mujer bolivariana, compañera de un minero, da cuenta de una narrativa tanto poética como social. De esta forma, América latina aporta al cruce de la relación entre conocimiento, poesía e investigación cualitativa.

Un puente más, además de la investigación cualitativa se suma al de la educación. Como parte de la invasión militar al continente americano, el universalismo del pensamiento occidental se vio reflejado en que, en América latina, las disciplinas fueron creadas para no relacionarse unas con otras. Así, la educación fue dejada en un plano instrumental con fines instruccionales para depositar un conocimiento por parte de una generación a otra. De esta manera se dejó de lado la discusión sobre dicho conocimiento. Este trayecto tiene una implicación de epistemicidios que es necesariamente histórica.

El rompimiento epistémico en América latina se dio desde que el conocimiento fue escindido entre la oralidad y la escritura, en contra de las poblaciones indígenas (Lienhard, 1990). En ese momento, el conocimiento no latinoamericano sino occidental fue impuesto para posicionarse con el halo de racionalidad sobre el ser (Grosfoguel, 2008).

Dado que en América latina el conocimiento fue por una parte una importación y por otro lado resultado de una invasión militar, la naturaleza de dicho conocimiento es colonial. Ese conocimiento se ha enseñado desde los niveles de educación básica hasta la superior. Como lo explica Dussel (1977), *ego cogito* fue precedido por *ego conquiro*; es decir, el yo pienso luego existo fue precedido por yo conquisto. Por lo tanto, todo lo que no fuera racional (como la poesía) fue dejado de lado.

Sin embargo, esa ruptura fue hecha evidente a finales del siglo XX. Ramón Xirau, el filósofo catalán-mexicano con su obra *Poesía y Conocimiento* (1993) por un lado, puso en evidencia un divorcio sin sentido desde la poesía y la generación de conocimiento y, por otro lado, mostró la manera en que los escritores latinxamericanos son esos filósofos y epistemólogos que, usando la poesía, llenan todo eso que la racionalidad occidental no alcanza.

En ese mismo sentido, María Zambrano con su razón poética mostró la insuficiencia del racionalismo. Para Zambrano, el acercamiento metafórico a la aprehensión y comunicación del mundo y del ser es un método para crear y acercar esos mundos. Es un develar que al construir se devela también a sí mismo. Si en Kant la razón es limpiamente objetivable, para Zambrano eso es sólo un instante, sino una limitante de la razón que aspira a ser completa, es decir, aquella que constituye al ser en su completud inconmensurable:

Poesía y razón se completan y requieren una a otra. La poesía vendría a ser el pensamiento supremo para captar la realidad íntima de cada cosa, la realidad fluyente, movediza, la radical heterogeneidad del ser (Zambrano,1937: 16).

Si el conocimiento es algo más allá de la reducción occidental racional, también la noción de lo que es la poesía ha sido expandida. En este contexto nació la etnopoésia. Jerome Rothenberg con su libro *Technicians of the Sacred* (1969), su revista sobre etnopoésia *Alcheringa*, la edición junto con Diane Rothenberg del libro *Symposium of the Whole: A Range of Discourse Toward An Ethnopoetics* (1983), entre otras obras, posicionó la poesía de los indígenas norteamericanos para darles un lugar como cualquier otro grupo de poetas occidentales. Este esfuerzo epistémico por enriquecer lo que se entiende por poesía y por conocimiento también ha sido fuertemente construido por Dell Hymes con su libro *In Vain I Tried to Tell You*, en 1981, y Dennis Tedlock, *The Spoken Word and the Work of Interpretation*, en 1983.

Si la poesía es una forma epistémica de crear conocimiento (una razón poética en términos de María Zambrano) y si la poesía se encuentra en los sonidos que caen y se levantan de las letras que se tocan y se ven como una práctica social más, como lo señala la etnopoésia, entonces el conocimiento es gracias a la poesía. Un conocimiento por tanto no sólo individual –el de una persona emitiendo un juicio individualizado sobre el mundo, sino un conocimiento social, amplio.

Esto ha sido especialmente mostrado en América latina en los zapatistas de México. Desde su surgimiento en 1994, los zapatistas han vertido todo un marco epistémico, teórico, metodológico, con un mapa categorial original y preciso no sólo sobre el movimiento como tal, sino también poniendo en entredicho mapas teóricos occidentales que tenían el estatus de universales, tales como el marxismo y las diversas nociones como el de revolución. Sus declaraciones, comunicados (*online* e impresos) además de otras formas de producción escrita, literaria, poética y narrativa (incluyendo la del propio Marcos-Galeano) ha sido por demás abundante. El zapatismo ha mostrado que los grandes marcos de sentido epistémicos se articulan mediante metáforas y personajes poéticos.

Si el conocimiento se encontraba limitado y ha sido abierto para su completud por la poesía mediante metáforas, personajes literarios y actuados (como lo muestra la etnopoésía), entonces la poesía también tiene un ritmo que, en su articulación con las imágenes poéticas, produce y comunica conocimiento. En este sentido, Ricardo Romo Torres con su libro *Pedagogía, epistemología y poesía: una triada para pensar e imaginar desde los sujetos* (2015) recupera los ritmos de la poesía que son pedagógicos en sí mismos porque son creadores de conocimiento, es decir, los ritmos poéticos son espacios epistémicos que generan un conocimiento que la racionalidad limitadamente occidental no pudo ver y que abundan en el pensamiento Nuestroamericano⁸¹, como lo indica el mismo Romo Torres.

Así, este recorrido señala la manera en que la materia prima fundamental de todo proceso educativo, el conocimiento, ha sido abierto, iluminado y dotado de naturaleza poética. Desde el entrever la relación entre la poesía y el conocimiento hasta el explícitamente señalar la relación ecológica entre pedagogía, epistemología y poesía.

El trabajo de Carmen Tafolla en su contexto

En la introducción del libro *New and Selected Poems*, de Cármen Tafolla, Milligan (2018) describe la manera en que la autora en medio de su lucha por el cáncer, entre cirugías, quimioterapias y otros tratamientos, siguió produciendo y organizando actividades para las comunidades latinas. Como uno de los grandes acontecimientos de su obra, su libro *Curandera*, primeramente publicado en 1983, fue uno de los libros prohibidos en Arizona⁸² recientemente. El hecho de que, en el 2015, Carmen Tafolla haya sido distinguida como la Poeta Galardonada del estado de Texas le permitió tener la injerencia necesaria para llegar con su palabra a los distritos escolares más pobres de Texas.

En un pasaje biográfico, Milligan (2018) el autor de la introducción de *New and Selected Poems*, da cuenta de cómo Carmen Tafolla creció en El Barrio de La Tripa, en el lado oeste en San Antonio, Texas. El lado de los Tafolla ha vivido en dicha ciudad desde 1850 siendo que su tatarabuelo fue Domingo Flores de Abrego, quien fuera un soldado que ayudó a construir la prisión, diez años antes que los primeros españoles, provenientes de las Islas Canarias, llegaran a la región de San Antonio, en 1731.

Como lo señala Milligan, durante la década de 1950, cuando Tafolla crecía, el racismo era claro y explícito siendo que incluso el emplear la lengua española era prohibido y castigado, por lo que era claro que los mexicano-estadounidenses eran ciudadanos de segunda clase, de acuerdo a ese orden racial. En medio de ese contexto, Carmen Tafolla acudió a la escuela primaria Ivanhoe, donde a decir de la poeta, no había recursos, libros o bibliotecas para los estudiantes. Después de haber cursado la escuela secundaria Rhodes, Tafolla obtuvo una beca para ingresar a la escuela Keystone, una escuela privada para estudiantes destacados, dado que obtuvo calificaciones sobresalientes en unos exámenes donde todos los estudiantes de la ciudad podían mostrar sus habilidades. Aunado a ellos, obtuvo otra beca para

⁸¹ Estamos retomando el concepto nuestroamericano desde la perspectiva de José Martí en *Nuestra América*.

⁸² El 11 de Mayo de 2010 el gobierno de Arizona expidió la ley HB 2281, la cual prohibió a las escuelas incluir los contenidos sobre "estudios étnicos", por considerar que éstos promueven sentimientos de resentimiento entre los estudiantes. Otros libros prohibidos fueron "Pedagogía del Oprimido" de Paulo Freire y "La Tempestad" de William Shakespeare, entre otros.

estudiar en la Universidad Luterana de Texas, donde obtuvo su licenciatura y maestría.

Además de ello, terminó su doctorado en educación bilingüe y de lengua extranjera por la Universidad de Texas en 1982. Para 1973 Carmen Tafolla se convirtió en la primer profesora mujer chicana en los Estados Unidos en dirigir el Centro de Estudios Chicanos en la Universidad Luterana de Texas. De esta manera su primer libro fue publicado en 1976: *Get Your Tortillas Together* con la colaboración de los poetas Reyes Cárdenas y Cecilio García-Camarillo. En 1983 su primera colección de poemas fue publicada bajo el nombre de *Curandera* bajo el sello editorial de M&A. Este libro es considerado como un hito en la poesía del *code-switching* (el cambio de códigos en el idioma) y de la poesía multilingüe. Un año después aparecería su libro de no ficción titulado *To Split a Human: Mitos, Machos y la Mujer Chicana*, el cual habla directamente del sexismo y el racismo. Le seguirían *Sonnets to Human Beings and Other Selected Works*, el cual ganaría el primer lugar en el concurso de Literatura Chicana de la Universidad de California en Irvine en 1987. De igual manera su producción se incrementó al publicar *The Holly Tortilla* y *Pot of Beans: A Feast of Short Fiction, That's Not Fair! Emma Tenayucas's Struggle for Justice* (escrito con Sharyll Teneyuca), *Baby Coyote and the Old Woman*, *Fiesta Babies*, *What Can You Do with a Rebozo?* y *What Can You Do with a Paleta?*, los cuales forman parte de su producción literaria para niños y escolares.⁸³ Una de las facetas más notables de Carmen Tafolla es su despliegue en su show individual en el que ella da vida a personajes multiculturales, multilingües (uno de ellos es La Niña Tere) con el que se han identificado cientos de personas en las presentaciones que ha tenido la autora en Europa, Latinoamérica, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Canadá, entre otros lugares.

La epistemología narrativa Zapatista y la colonialidad del poder

Los zapatistas, desde su levantamiento en 1994, han pasado a ser de un movimiento social a un movimiento por la humanidad en muchos sentidos, uno de ellos el epistemológico, de la razón poética y del senti-pensando. Han ofrecido todo un marco teórico totalmente diferenciado del occidental - el cual ha sido muestra de la producción colectiva del conocimiento. Es decir, este marco teórico no ha sido producto de un individuo aislado, sino que se ha construido por todo un colectivo que, preguntando, ha ido caminando, como lo expresan los propios zapatistas. Toda esta perspectiva teórica ha sido expresada mediante diversos documentos, tales como las declaraciones, documentos, comunicados y una innumerable producción de textos por medio de internet, entre los que también se encuentra la producción teórica del propio Marcos-Galeano.

Entre los principales documentos se encuentran la *Primera Declaración de la Selva Lacandona*, *Segunda Declaración de la Selva Lacandona*, *Tercera Declaración de la Selva Lacandona*, *Los Acuerdos de San Andrés*, *Cuarta Declaración de la Selva Lacandona*, *Quinta Declaración de la Selva Lacandona* y *Sexta Declaración de la Selva*

⁸³ Otros premios de Carmen Tafolla incluyen el premio Charlotte Zolotow para el mejor libro de imágenes y de escritura para niños (siendo la primera latina en ganarlo), el premio Américas, en dos ocasiones el premio Tomás Rivera, tres veces ganadora de *ALA Notable Book Listings* y en cinco ocasiones el *International Latino Book-Award* así como el premio de la Universidad Mary con el *Arts of Peace Award* por su escritura que contribuye a la paz, la justicia y al entendimiento humano, además de ser miembro y la primera Chicana presidenta del Instituto Texano de Letras, siendo caracterizada por Alex Haley como "una escritora de clase mundial" (Milligan, 2018: 5).

Lacandona. Las propias formas de organización tales como los Aguascalientes y los Caracoles son metáforas que han dado origen y cauce a toda la organización de la acción y pensamiento-sentimiento zapatista.

Si se tiene una mirada no colonial se verá cómo los zapatistas han usado las metáforas como puntos de partida del senti-pensando de una epistemología que crea conocimiento que falta, tal como lo dicen los propios zapatistas. Ejemplos de esto son la producción teórica-literaria de Marcos-Galeano, tales como las metáforas de Muertos Incómodos – con Paco Ignacio Taibo II, el Viejo Antonio, Don Durito de La Lacandona, el león y el espejo, Elías Contreras, la Niña Defensa Zapatista, etc.

Más recientemente, la escuela zapatista produjo una serie de libros de texto para dar a conocer y enseñar cómo se construye la autonomía en las comunidades zapatistas a una diversidad de personas que asistieron a dicha escuela zapatista y los que quieren informarse sobre la construcción de la autonomía. Además, como parte de la participación de la Comisión Sexta de EZLN se produjeron *El Pensamiento Crítico Frente a la Hidra Capitalista I (n.d.)*, *El Pensamiento Crítico Frente a la Hidra Capitalista II (n.d.)*, *El Pensamiento Crítico Frente a la Hidra Capitalista III (n.d.)*. De estos libros sobresalen las metáforas de La Tormenta, el Centinela, el Síndrome del Vigía, el Muro y a Grieta, los Semilleros, La Propia Lucha de las Mujeres que Somos y, sobre todo la Hidra en todas sus modalidades.

Aunque no hay espacio ni es el propósito de desarrollar toda la epistemología narrativa zapatista en todas sus metáforas, es importante señalar que éstas no han sido para el zapatismo únicamente recursos literarios o parte de su "folklore", sino que son en sí mismas categorías de pensamiento-sentimiento; es decir, conceptos tan importantes como el capital, praxis, alienación, entre otros. Esto es fundamental en tanto que si se reconoce que las metáforas zapatistas han sido conceptos dentro del mapa categorial, como lo llama Dussel (1977), entonces los zapatistas han conformado todo un marco teórico de la misma relevancia como todos los -ismos que han existido en occidente.

Si esto es posible, entonces dichas metáforas representan un quiebre epistémico y pueden usarse para dar sentido a cualquier hecho o acción social. Por otro lado, esto también quiere decir, que si bien las propias metáforas zapatistas no pueden ser aplicables - como conceptos -, a otras realidades sociales en el entendido de que el pensamiento universal no existe, entonces la potencia del marco teórico narrativo zapatista es que las metáforas muy otr@s (como ellos lo llaman), las que se construyen desde otras latitudes y otros pueblos pueden ser también categorías epistémicas, es decir, el gran leado epistémico zapatista es que todas aquellas metáforas que se construyen y existen a lo largo del mundo pueden ser también consideradas como categorías y conceptos.

Es así como en este estudio usamos este marco teórico para dar cuenta de cómo las metáforas y figuras poética usadas por la autora Cármen Tafolla son también conceptos que se asoman dentro de la ventana que da de la educación de lo bilingüe a la epistemología.

De igual forma, dentro del marco teórico de este estudio hemos empleado las herramientas conceptuales de la perspectiva de la colonialidad del poder, construidas por Aníbal Quijano. Este marco conceptual enfatiza la manera en que América latina no fue incorporada a la modernidad occidental, sino que, de hecho, el colonialismo en América latina dio nacimiento a la modernidad y a la sociedad capitalista, tal como se conoce hoy (Quijano & Wallerstein, 1992a, 1992b).

Es decir, el pensamiento occidental enfatiza que las naciones occidentales ya eran modernas -de hecho- occidentales, antes del colonialismo en América latina; sin

embargo, como lo muestra la aportación teórica de la colonialidad del poder, las naciones occidentales no lo eran, puesto que estaban sumidas en una condición todavía feudal, la cual únicamente fue transformada después de que los imperios del siglo XV tomaron los recursos naturales y humanos de América latina; lo cual los llevó a también incorporar a África en ese circuito de extracción de riqueza que, a su vez, permitió que Europa se desarrollara, fuera moderna y, posteriormente, exportara ese modelo de modernidad al resto del mundo (Quijano & Wallerstein, 1992a, 1992b).

Para efectos de este estudio, retomamos de esta perspectiva la idea central de que, aunque el colonialismo en su sentido formal ya no existe en el continente americano, éste todavía sigue vivo en sus dimensiones simbólicas y epistémicas (Quijano, 2000a, 2000b), lo cual es mostrado en los poemas de Carmen Tafolla, sobre todo en la relación entre Estados Unidos y México hoy.

New and Selected Poems. Hallazgos

En esta sección analizamos algunos de los poemas publicados en la reciente publicación de Tafolla (2018) *New and Selected Poems*. Dentro de esta obra se encuentra una sección titulada *New Poems*, entre los cuales se encuentran los poemas "It was so cold" y "Gently apart". En este libro también se publicaron, de nueva cuenta, algunos poemas seleccionados, de los cuales trabajamos uno de los más distintivos de la poeta Tafolla: "Right in one language".

Como lo muestran los hallazgos, identificamos un proceso en el que la poeta denuncia un colonialismo todavía existente desde los aspectos simbólicos - tales como los lingüísticos - así como los concretos - tales como el extractivismo del medio ambiente - como expresión de una lógica de colonial histórica, entre otros.

El siguiente poema da cuenta del patrón de poder colonial que ha condenado a la tierra a ser un botín de las lógicas coloniales. Primeramente, reproducimos el poema completo para posteriormente mostrar su análisis.

It was so cold

the day that mud fell from the sky.
So unearthly a chill cracked our bones
From the inside, trembling its way out
Like a windshield shattering its way to doom.
It was the same spring that everyone's
Winter cough wouldn't go away
hacking our throats, hijacking our lungs.
No one knew what it was.
The rich complained that the handyman hadn't
Washed the car well enough the day before.
The working class grumbled that
the drive-thru carwash
hadn't lasted even a day
before this messy rain got to it-
It WAS rain, wasn't it?
The poor didn't notice much difference
on their cars (or buses)
the dirty splotches just a tiny bit
more dirty.
And the poets noticed only

that the windows they stared out-
were covered with a quiet grey crust,
smeared further by those prosaically odd drops
that came from the sky that day.

It was as if no one noticed at all
that it wasn't the mud,
the dirt, the inconvenience, the ashen dinginess
leaving us vulnerable.
It wasn't the stubborn virus, resistant strain,
the factory fumes, the allergies, the stress.

It was the earth
the earth herself
Feverish seizures, fluids
Finally leaking forth.
The phlegm, the vomit,
pus and blood
in their first stage
or draining out

A quick expulsion
Unplanned elimination
From her over-ravaged,
over-poisoned,
over-disrespected
dying body

which one would think
to bathe or gently wrap
or hold in wake
or grieve

Este poema tiene un contenido que, claramente, conecta el problema de la colonialidad del poder con el medio ambiente. En las primeras instancias, la autora describe la manera en que varios sectores de la sociedad económicamente activa son articulados en un proceso de ceguera sobre la destrucción del medio ambiente. Habla de los ricos y los pobres; de aquellos que llevan sus carros para ser lavados y de la vida cotidiana entre el transporte público y las calles. Todos ellos no notan el desgaste del medio ambiente. Como la autora lo dice en estas instancias: *It was the earth/era la tierra/the earth herself/la tierra en sí misma*. El despliegue de la poeta continua para hablar de un proceso que no sólo existe, sino que se re-produce, re-afirma: *over-poisoned/ over-disrespected/dying body/sobre contaminada, objeto de una falta de respeto excesiva/cuerpo muriendo*.

El proceso económico descrito en las primeras instancias del poema pudiera pasar como una queja más de la explotación de la tierra; pero, cuando se incorpora el concepto de colonialidad del poder, entonces se hace hablar al poema de forma más profunda, para entender que las formas actuales del colonialismo siguen siendo procesos de extractivismo voraz que se traducen en el deterioro del medio ambiente. Después de todo, el proceso de la apropiación desmesurada del medio ambiente fue un proceso histórico constitutivo de la modernidad (Quijano y Wallerstein, 1992a).

Así, el poema no sólo es una expresión escrita de este problema del medio ambiente, sino que es reflejo de un proceso que la autora recoge tras una observación y

participación con esos actores económicos y sociales, pero con un impacto colonial-ambiental. Es decir, es un proceso de etnopoésia que hace ver que tanto las stanzas del poema como la observación del instante social no es simple, sino poéticamente social como lo afirma la etnopoésia.

En la perspectiva de la narrativa epistémica zapatista, el uso de la metáfora de la tierra es fundamental para dar cuenta de cómo el neoliberalismo no sólo es un problema que afecta la economía de las personas, sino un problema planetario, de la humanidad (EZLN, 1996). Las metáforas zapatistas entonces iluminan cómo los procesos económicos neoliberales hablan de un mundo que se está cayendo. Como dice Tafolla, la tierra es un *dying body*/un cuerpo que está muriendo. Dussel (2014); habla de cómo el problema de la tierra manifiesta una crisis no sólo de la modernidad o de la sociedad capitalista, sino una crisis civilizatoria, no sólo de un modelo económico ó social; es decir, es la civilización humana la que está en un proceso decisivo.

En el siguiente poema "Gently apart", también de la sección "New Poems", Carmen Tafolla plantea el problema del medio ambiente; pero, ahora, haciendo una conexión muy interesante con la educación, específicamente con el rol de las universidades y los estudiantes. Al igual que en el caso del poema anterior, primero se muestra el poema completo para posteriormente ser estudiado.

Gently apart

The stars burn thinly now
pierce holes into the sky
as we watch the world
fall gently apart

The pretend corn will not make seed
And the kernels coerced
Under a steel microscope
Will never germinate or bloom
Into new greenness from the raped earth

The planet herself has been
torn from her organs
Womb and lungs and colon bleeding
into each other as the violator curses,
under his money-drunk breath,
Frack You!

We pretend it is still good to breathe
the red-dusted air and drink
the grey-white water, nibble on
the perfectly-shaped plastic corn,
pretend that the earth will grow on
tomorrow and tomorrow and tomorrow
as baseball-sized hail bombards Texas
in May
in the middle of a heat streak

The president pretends to follow the law
and the representatives pretend
to listen to the people

and the farmers pretend
to grow real food
while universities pretend to teach
what students
pretend
to learn

En las instancias que se analizan a continuación Tafolla habla de la tierra y de un ente que la desgarrar y la destruye. Desde el enfoque de la colonialidad del poder, ese ente destructor es un patrón de poder, el cual se instauró desde 1492 para destruir la tierra en uno de sus hemisferios, el occidental. Lo central desde la colonialidad del poder es entender que dicho patrón de poder extractivista no ha cesado de tomar de la tierra del continente americano, para alimentar el bienestar de los países ricos del mundo (Quijano & Wallerstein 1992a).

El poema dice: *The planet herself has been torn from her organs/el planeta en sí misma ha sido desgarrado en sus órganos/Womb and lungs and colon bleeding into each other as the violator curses/el útero, los pulmones y el cólon sangran unos con otros mientras que el violador maldice / under his money-drunk breath/bajo su respiración de poseedor embriagado. La última instancia sobre el poseedor embriagado está llena de imágenes no sólo literarias sino también antropológicas porque recogen aquellos que la etnopoésia llamada los ritmos que las acciones sociales también acompañan a la poesía (Blommaert, 2006).*

El poema continúa atando la idea de la pretensión con las instancias que señalan más del daño que el patrón de poder actual ha hecho al planeta: *We pretend it is still good to breathe/nosotros pretendemos que todavía es bueno respirar /the red-dusted air and drink/el aire rojo y polvoriento, así como el beber /the grey-white water, nibble on/el agua gris-blanca, comer algo/the perfectly-shaped plastic corn/el maíz de plástico de forma perfecta. La idea de la pretensión de que todo está bien es usada para llamar a un futuro ficticio en tanto que es irreal.*

Dicha reflexión es posible si se utiliza una concepción zapatista de cómo el futuro tiene que ser llamado al presente para que no sea ficticio, sino concretamente real gracias a las acciones para cambiarlo. Al respecto, la idea de los zapatistas de "habrá una vez" en vez de "había una vez" en el relato de la Defensa Zapatista es clara alusión de ello (Subcomandante Insurgente Galeano, 2016).

El significado de la pretensión es conectado de manera muy fuerte con la educación, en las últimas instancias donde se usan las imágenes poéticas para señalar cómo el conocimiento, es decir, la construcción epistémica debe ser consecuente con los fines que se traza. El poema dice: *The president pretends to follow the law/el presidente pretende seguir la ley/and the representatives pretend/los legisladores pretenden/to listen to the people/escuchar a la gente and the farmers pretend/y los trabajadores del campo pretenden/to grow real food/sembrar comida real/while universities pretend to teach/mientras que las universidades pretenden educar what students/lo que los estudiantes/pretend/pretenden/to learn/aprender. Sobre todo, las últimas tres instancias sobre la educación muestran cómo en la etnopoésia, los significados son siempre semióticamente indexicales y, por tanto, culturalmente contruidos (Hymes, 1982) dado que la palabra hablada es culturalmente una acción social dicha que también invita a que la realidad hable, diga (Tedlock, 1983). Es decir, la imagen poética de la pretensión potencia las instancias para mostrar las contradicciones epistémicas de la educación, en su falta de coherencia en la escena social. Como lo muestran los zapatistas, ese desfase epistémico es superable sólo si se aplica el principio de "bajar y no subir" (EZLN, <https://enlacezapatista.ezln.org.mx/>).*

A continuación, retomamos uno de los poemas emblemáticos de Carmen Tafolla que celebra el quebrantamiento del monolingüismo y que, a su vez, es una denuncia clara de la construcción epistémica colonial del conocimiento, por medio de lo que Dussel (1991) llama "la palabra análoga". A continuación, presentamos el poema completo:

Right in one language

*Write in one language, they say,
And agents sit and glare hairy browns
Over foreign words and, almost tying hope,
Say, It's not French, is it?*

But is isn't.
Nor is my mind
when I try tight, clean line
manicured to be like Leave
It to Beaver's house
straight sidewalk
so square hedges
and if there's one on
this side there's also one on that
Equally paced
placed
spaced
controlled

*You seem to lose control of the line
in this one, he says, it all explodes.*
I see bilingüe-beautiful
explosions
two worlds collide
two tongues dance
inside the cheek
together
Por aquí poquito and a dash allá también
Sals chacha disco polka
Rock that Texan cumbia
In a molcajete mezcla;

*But restrain yourself,
The Man pleads sanity,
Trim the excess
Just enough and nothing more
Think Shaker room and lots of light
Two windows, Puritan=clean floor and chairs
Up on single pegs, three.*
Y las palabritas mías
are straining at the yoke
two-headed sunflowers
peeking through St. Moderatius grass
waiting for familias grandes
garden growing wild
with Mexican hierbitas, spices, rosas,
baby trees nurtured así, muy natural
No one knows yet

if they' two years old
and should be weaned
or pruned
or toilet trained
but they are given only
agua y cariñitos
shade and sun and compañía
City Inspection Crew
House and Gardens Crew
Publication Crew agree
the lack of discipline
lack of Puritan
purity
pior y tí
Chaucer must have felt like this,
The old Pachuco playing his TexMex onto the page
And even then, the critics said,
Write
In one language.
But when he pondered all that cleanness, so controlled,
forms halved, he just could not deny
his own familia, primos from both sides
weeds that liked to crawl
over sidewalks pa'juntarse
visit, stretch out comfy
natural and lusty
hybrid wealth
and told them it was just because
he was undisciplined
unpolished
and did not know
how to make love
with just
one
person
in the room
or
on the page

And he, like me,
did what he wanted anyway
but you, like they,
want Shaker hallways
while I grow Mexican gardens
and weed-rich backyards
there are 2 many colors in the marketplace
to play modes, when Mexico and
Gloria Rodríguez both say,
Estos gringos con su Match-Match
Y a mí me gusta Mix-Mix;
There are 2 many cariños to be created
To stay within the lines
2 many times

when I want to tell you
There is room
here
for two
tongues
inside this
qkiss.

Este poema claramente señala cómo, aunque el colonialismo en su sentido formal no existe entre Estados Unidos y México, la colonialidad sí existe en cuanto a un patrón de poder, (Quijano & Wallerstein, 1992a, 1992b; Quijano, 2000a, 200b); es decir, el colonialismo tuvo que cambiar de formas y de discursos para poder seguir viviendo. Como lo dice en las primeras instancias, todo el problema es que el castellano que se habla en Estados Unidos no está asociado al status europeo, sino al estatus de ser colonia: *It's not French, is it?/¿no es Francés, no es cierto?*, dice la primera instancia del poema.

Después, el poema despliega a lo largo del uso de la metáfora de lo bilingüe, como un beso, toda una discusión epistémica sobre el apartheid colonial expresado en la tensión de lo monolingüe-bilingüe. Tafolla es estratégica al jugar con el homófono de "right" y "write" para indicar la "hegemonía del inglés" (Shannon, 1995) que posiciona al inglés como la lengua correcta y oficial. Aquí, también, existen rasgos de colonialismo como cada poder imperial impone su lengua, (España, Francia, y E.E. U.U.) para Texas. Es cuestión de control como dice el poema.

Como lo muestra la epistemología narrativa zapatista, las metáforas son ejes epistémicos que van por una parte generando y guiando la construcción del conocimiento. El pensamiento zapatista, por ejemplo, elabora la metáfora de Elías Contreras para mostrar "la palabra que falta" (Subcomandante Insurgente Marcos, 2010:9); es decir, el conocimiento que falta por ser considerado como tal, dentro de la diferencia. Cuando la diferencia hace perder el control a "los de arriba" (Subcomandante Insurgente Marcos, 2010: 7).

En el poema, Tafolla, también, utiliza la metáfora del beso para mostrar la transgresión hacia los de arriba - en ese caso, el patrón de poder estadounidense monolingüe: *You seem to lose control of the line/parece que pierdes control en el renglón/in this one, he says, it all explodes./en este renglón, él dice, todo explota/I see bilingüe-beautiful/yo veo a lo bilingüe-hermoso /and told them it was just because/y yo les digo que simplemente es que es/he was undisciplined/indisciplinado /unpolished/no lustrado/and did not know/y que no sabe/how to make love/cómo hacer el amor/with just/solamente con/one/una/person/persona/in the room/en el cuarto/or/ó/on the page/en la página/Estos gringos con su Match-Match/Y a mí me gusta Mix-Mix;/There are 2 many cariños to be created/Hay 2 (demasiados) cariños por ser creados/To stay within the lines/Como para quedarse sólo en los renglones/2 many times/demasiadas ocasiones/when I want to tell you/en los que quiero decirte/There is room/Hay espacio/here/aquí/for two/para dos/tongues/lenguas/inside this/adentro de este/kiss/beso.*

La metáfora, entonces, es un ethos y una fuerza generadora que guía la creación del conocimiento - de ese otro que falta. Por ejemplo, la metáfora de Elías Contreras es usada por los zapatistas para decir que, en Guadalajara, México, este personaje reflexiona que "La resistencia es detener el destino que impone el de arriba" (Subcomandante Insurgente Marcos, 2010: 7). De igual forma, Tafolla usa la metáfora del beso, para resistir al destino que trata de imponer la cosmovisión colonial monolingüe estadounidense.

Como se ha mostrado, la poeta Tafolla en su reciente obra *New and Selected Poems* (2018) crea un diálogo entre poemas ya consagrados y otros de nueva creación. De los aquí analizados, de la sección *New Poems* sobresalen "It was so cold" y "Gently apart" que dan cuenta de la manera en que la palabra análoga (Dussel, 1990) es la que revela y no sólo la que expresa. En estos poemas la autora escinde un proceso de colonialidad del poder sobre el medio ambiente; sin embargo, éste no es sólo una denuncia ambientalista, sino que es conocimiento originado por la poesía y conocimiento (Xirau, 1993). Dentro de la sección de poemas seleccionados, previamente publicados sobresale "*Right in one language*" como un anclaje de sentido originado gracias a que la etnopoésia también recoge ritmos (Romo, 2015) que, a su vez, son ingredientes necesarios para la razón poética (Zambrano, 1996).

Conclusiones

La crisis de la racionalidad occidental trajo consigo un sin fin de problemas y de tareas por realizar. Una de ellas es abrir toda la posibilidad que engendra en sí mismo el proceso que da lugar al conocimiento. Si ahora es claro que no únicamente implica un proceso cognitivo - y por lo tanto racional -, entonces la mirada hacia lo que no tiene conceptos para ser mirado es una tarea enorme.

Como no se tienen categorías o conceptos para mirar lo no visto, entonces se corre el riesgo de estar en esa ceguera que caracterizó el reduccionismo instrumentalista occidental. Por tanto, el trabajo es por un lado crear esos conceptos que hagan visible lo que se encuentra en la oscuridad occidental al mismo tiempo que se va tomando, tocando, construyendo eso que emerge de dicha oscuridad; en otras palabras, el reto es crear las categorías que hacen visible ese conocimiento que se construye al mismo tiempo. El problema es que este ejercicio epistémico no es fácil, pero es necesario.

Hay avances. La narrativa epistémica zapatista tiene mucho trabajo al respecto. La creación de sus metáforas es muestra de cómo han ido construyendo esos conceptos uno a uno de forma colectiva para conformar, después de varios años, todo un marco teórico propio no occidental, sino latinoamericano. De igual manera, la colonialidad del poder ha permitido hacer visibles esas formas en que el colonialismo ha cambiado para no cambiar, es decir, para perpetuarse; un aspecto acerca de eso es la palabra, el idioma, la tensión entre las lenguas en un espacio ocupado por un proceso colonial.

Es allí donde la obra de Carmen Tafolla es clave. Como educadora en Texas, como territorio ocupado, más no conquistado todavía, la poeta da cuenta de cómo al educar, se trabaja con esa materia prima fundamental que es el conocimiento y, al hacerlo, se hace también teoría del conocimiento que puede ayudar a los pueblos a emanciparse.

En su más reciente obra *New and Selected Poems* (2018) la poeta da cuenta de un proceso epistémico, en más de una lengua, que muestra claramente un quebranto colonial que va desde la inferiorización de la lengua que hablan los latinos en Estados Unidos (García, 2009) hasta una descomposición del medio ambiente, el cual no es una denuncia solamente ambientalista, sino sobre todo un signo poético de cómo un patrón de poder - como lo es el colonial -, tiene como componente intrínseco y constitutivo el destruir. Desde finales del siglo XV, con las primeras invasiones occidentales, el patrón colonial extrajo y destruyó el nuevo continente. La obra de Tafolla, en el 2018, es signo claro de que dicho patrón de poder no ha parado, puesto que el colonialismo es de suyo destructivo.

En este escenario, la materia prima fundamental de los educadores, el conocimiento en Latina/o-América tiene como premisa el ayudar a crear ese conocimiento

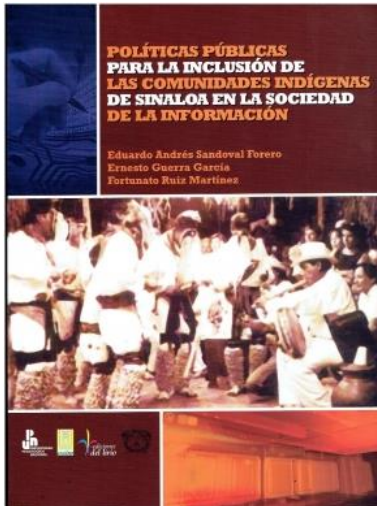
necesario, para acabar con el colonialismo en el continente, para lograr la segunda y definitiva independencia de Latina/o-América.

Referencias

- Acuña, R. (2015). *Occupied America: A history of Chicanos*. Boston: Pearson.
- Blommaert, J. (2006). "Ethnopoetics as functional reconstruction. Dell Hymes' narrative view of the world". *Functions of Language*, 13:2, 229-249
- Dussel, E. (1977). *Filosofía de la Liberación*. Edicol: México.
- Dussel, E. (2014). *16 Tesis de Economía Política. Interpretación Filosófica*. México: Siglo XXI.
- EZLN (1996). Primer Encuentro Intercontinental por la Humanidad y contra el Neoliberalismo. <http://enlace Zapatista.ezln.org.mx/1996/07/27/ccri-cg-inicio-del-primer-encuentro-intercontinental-por-la-humanidad-y-contra-el-neoliberalismo>
- EZLN (n.d.). *El Pensamiento Crítico Frente a la Hidra Capitalista I, II y III*.
- Fregoso Bailón, R. O. & Alatorre, F. (2018). "The Development of Democratic Citizenship within the Context of Education for Latin American Unification". In P. R. Carr, M. Hoehsman and G Thésée (Eds.), *Democracy 2.0. Media, Political Literacy and Critical Engagement* (27-47). London: Sense-Brill.
- Fregoso Bailón, R. O. (2017). "La niña tere: resistencia literaria de Latina/o-América". *Bilingual Research Journal*, 40(4), 444-445.
- García, O. (2009). "Racializing the language practices of U.S. Latinos: Impact on their education". In: Cobas J, Duany J, Feagin J (Eds). *How the United States Racializes Latinos: White hegemony & its consequences*. (101-115). Boulder, CO: Paradigm Publishers.
- García, C. C., Tafolla, C., & Cardénas, R. (1976). *Get your tortillas together*. San Antonio, TX: Rifan Press.
- Grosfoguel, R. (2008). "Transmodernity, border thinking and global coloniality. Decolonizing political economy and postcolonial studies". *Eurozine*. Retrieved from <http://www.eurozine.com/articles>
- Hymes, Dell H. (1981). *"In vain I tried to tell you": essays in Native American ethnopoetics* Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Quijano, A., & Wallerstein, I. (1992a). « La americanidad como concepto, o América en el moderno sistema mundial ». *Revista internacional de ciencias sociales*, (134), 583-591.
- Quijano, A., & Wallerstein, I. (1992b). "Elementos del Desarrollo, la Americanidad Como Concepto ó América en el Moderno Sistema Mundial". *RICS* 134/Dicimbr, 583-591.
- Quijano, A. (2000a). "Colonialidad del Poder, Eurocentrismo y América latina". In E. Lander (Ed.), *Colonialidad del Saber, Eurocentrismo y Ciencias Sociales* (pp. 201-246). Buenos Aires, Argentina: CLACSO-UNESCO.
- Quijano, A. (2000b). "Colonialidad del Poder y Clasificación Social" [Special Issue: Festschrift for Immanuel Wallerstein-Part I]. *Journal of World-Systems Research*, VI (2), summer/fall, 342-386.

- Romo Torres, R. (2015). *Pedagogía, epistemología y poesía: una tríada para pensar e imaginar desde los sujetos*. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara/Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Rothenberg, J. (1969). *Technicians of the sacred: a range of poetries from Africa, America, Asia & Oceania*. Garden City, N. Y. : Anchor Books.
- Rothenberg, J. (1983). *Symposium of the whole: a range of discourse toward an ethnopoetics*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Shannon, S. M. (1995). "The Hegemony of English: A case study of one bilingual classroom as a site of resistance". *Linguistics and Education*(7), 175-200.
- Subcomandante Insurgente Marcos (2010). *Huellas de Elías Contreras. Recopilación de textos del SCI Marcos*. México: Ediciones Rebeldía.
- Tafolla, C. (2018). *New and Selected Poems*. Fort Worth, TX: TCU.
- Tafolla, C., & Morales, M. (2014). *What can you do with a paleta?* New York, NY: McGraw-Hill Education.
- Tafolla, C., Córdova, A., Rawlins, C. (2010). *Fiesta babies*. Berkeley, CA: Tricycle Press.
- Tafolla, C., & Córdova, A. (2009). *What can you do with a rebozo?* Berkeley, CA: Tricycle Press.
- Tafolla, C. (2008). *The holy tortilla and a pot of beans: A feast of short fiction*. San Antonio, TX: Wings Press.
- Tafolla, C., Teneyuca, S., Ybáñez, T. (2008) *That's not fair!: Emma Tenayuca's struggle for justice = No es justo! La lucha de Emma Tenayuca por la justicia*. San Antonio, TX: Wings Press.
- Tafolla, C. (2006). *Baby Coyote and the old woman: El coyotito y la viejita*. San Antonio, TX: Wings Press.
- Tafolla, C., & Padilla, E. (1992). *Sonnets to human beings and other selected works*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Tafolla, C. (1983). *Curandera*. San Antonio, TX: M & A Editions.
- Tafolla, C. (1985). *To Split a Human: Mitos, Machos, Y la Mujer Chicana*. San Antonio, TX: Mexican American Culture Center.
- Tedlock, D. (1983). *The Spoken Word and the Work of Interpretation*. Philadelphia, PA: The University of Pennsylvania press.
- Lienhard, M. (1990). *La voz y su huella: escritura y conflicto étnico-social en América latina*. La Habana, Cuba: Casa de las Americas.
- van Dijk, T. A. (1999). "El análisis crítico del discurso". *Anthropos*, 186, 23-36.
- Viezzler, M., & de Chungara, D. B. (1977). " Si me permiten hablar": testimonio de Domitila, una mujer de las minas de Bolivia. México D.F.: Siglo XXI Editores S.A.
- Xirau, R. (1993). *Poesía y Conocimiento*. El Colegio Nacional: México.
- Zambrano, M. (1996). *Filosofía y poesía*, México: Fondo de cultura económica.
- Zambrano, M. (1937). *La Guerra de Antonio Machado. Hora de España*. XII.

Reseñas



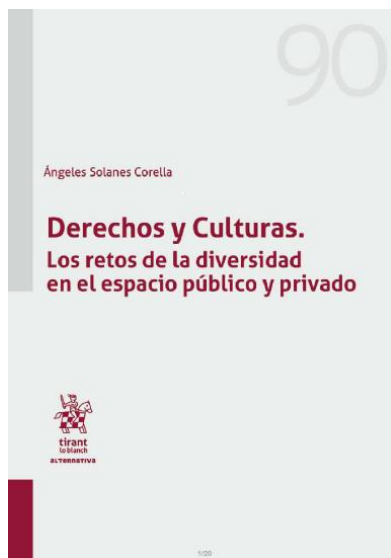
Sandoval Forero, E.A.; Guerra García, E.; Ruiz Martínez, F. (2012). *Políticas públicas para la inclusión de las comunidades indígenas de Sinaloa en la sociedad de la información*. Ciudad de México, Editoriales UPN, UAIM y Del Lirio, 182 p.

Ernesto GUERRA GARCÍA

Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa (UAIS)
Los Mochis, Sinaloa, México

drguerragarcia@gmail.com

Asincronías de la situación en la que viven las comunidades yoreme mayo del Norte de Sinaloa en relación con las políticas públicas de acceso a la información pública, los derechos lingüísticos y las aspiraciones globales de conformar una sociedad de la información. Se presentan las dificultades interculturales de conectividad y de uso específico de las tecnologías de la información y la comunicación, los problemas de desplazamiento lingüístico y de la invisibilidad de las culturas indígenas ante una legislación sobre el derecho a la información monolingüe y monoculturalista.



Solanes Corella, A. (2018). ***Derechos y culturas. Los retos de la diversidad en el espacio público y privado.*** Valencia (España), *Tirant lo Blanch*, 488 p.

Dr. Javier García Medina

Facultad de Derecho
Universidad de Valladolid
España

javier.garcia.medina@uva.es

Las sociedades actuales se enfrentan a retos que han de tener respuesta y ser resueltos mediante mecanismos e instrumentos que respondan a los requerimientos sociales dentro del marco normativo que impone el Estado democrático y de derecho, en el que el imperio de la ley y la protección de los derechos humanos/fundamentales han de ser una garantía para todos. Precisamente esta obra responde a tales interrogantes con detalle en el análisis, con rigor en la metodología y con valentía en la crítica y en las propuestas de revisión tanto del sistema normativo como también de las líneas de interpretación por parte de los tribunales.

Ángeles Solanes Corella, Catedrática de Filosofía del Derecho en la Facultad de Derecho de la Universitat de València (España), posee una trayectoria investigadora en estas materias extraordinariamente solvente, afrontando las más complicadas cuestiones en sus diferentes publicaciones, ofreciendo siempre en un estudio atinado y adelantando perspectivas novedosas y orientadoras de las políticas públicas, en materia de gestión de la diversidad. Este libro que presenta la profesora Ángeles Solanes se encuadra precisamente en esa línea acreditada.

Metodológicamente es clarificador cómo la autora presenta los elementos clave que aparecen en estas tensiones que la diversidad genera, desde el concepto de cultura, conflicto, libertad, igualdad, coexistencia, convivencia, para posteriormente, y de forma profunda, presentar conflictos concretos y estudiar cómo juegan cada uno de esos elementos y cómo pueden resolverse tales tensiones dando el papel adecuado a los elementos a considerar.

Desde esa perspectiva, esta obra va a llevar a cabo un triple análisis: “observar la realidad, analizarla y aprehender los retos que plantean las actuales barreras para la convivencia en perspectiva jurídico-política”, responder, en último término a “los retos de la diversidad en el espacio público y en el privado”.

El prólogo del profesor Javier de Lucas con el que se abre propiamente esta obra ofrece los valores del libro y el contexto en el que ha de ser comprendida. Todas las sociedades poseen diversidad, pluralidad; no se puede entender que la sociedad propia sea portadora de valores y las otras de disvalores, ni mucho menos pensar que los flujos migratorios sean homogéneos. En el contacto está el intercambio, la transformación y por ende la pluralidad y la diversidad.

Termina el prólogo señalando que el libro de la profesora Solanes es una respuesta a una realidad vertebrada por la diversidad ya que “Nos encaminamos hacia

sociedades en que la diversidad se transforma en mestizaje y eso lo encarnan, aquí sí que hay que devolverles la centralidad, los inmigrantes asentados, esos *vecinos* que, si sabemos ayudar a convertir en nuevos *ciudadanos*, nuevos titulares de una ciudadanía de raíces y perfiles mestizos, pueden ser una potente palanca transformadora”.

Al prólogo le siguen 5 capítulos: el primero es una introducción; el segundo se dedica a la libertad y a la igualdad en sociedades multiculturales; el tercero plantea los retos de la diversidad cultural en el espacio público; el cuarto analiza los retos de la diversidad cultural en el espacio privado y finaliza con un quinto capítulo en el que se realizan una serie de reflexiones finales.

En la Introducción, la autora adopta un sentido amplio de la diversidad cultural, integrador de factores como el lingüístico, el étnico, el nacional, el religioso o el identitario que dan lugar al desarrollo de grupos sociales diversos que pretenden proyectar sus diferencias en el espacio público y conservarlas en el privado.

La noción de conflicto, concebido por Ángeles Solanes, como las desavenencias que se dan al intentar encontrar formas de conciliar (Parekh) las reivindicaciones legítimas de unidad y diversidad, para lograr unidad política sin uniformidad cultural, que sean inclusivas sin ser asimilacionistas y permitan cultivar un sentido de pertenencia respetando las legítimas diferencias culturales. Tal perspectiva conceptual exige revisar las nociones de libertad e igualdad en las sociedades multiculturales.

Ya, al final de la introducción, anticipa una serie de propuestas que, más que conclusiones, son ideas para establecer políticas proactivas de la diversidad desde la neutralidad del Estado, para conseguir una sociedad que apueste por el reconocimiento, la representación y la redistribución (3R) en aras de una convivencia que suponga más que la coexistencia, y siempre desde un enfoque de género.

En el Capítulo 2, la profesora Ángeles Solanes apunta a que la necesidad de modular los marcadores primarios de identidad (tales como la lengua, la religión, las tradiciones, los valores y las diferentes prácticas que se aúnan bajo la idea de cultura), conjugándolos con la dimensión garantista de los derechos humanos, es uno de los retos que deben abordar las políticas de gestión de la diversidad, tal y como señala y evidencia la autora al revisar la conexión entre derechos humanos, cultura e identidad, para a continuación analizar la integración, desde la desigualdad material y la necesidad de construcción de un marco de referencia compartido.

Para ello, la noción de cultura por la que se opta en esta obra alude a un sistema de creencias, valores, costumbres y conductas, que los miembros de una sociedad utilizan, que son transmitidos entre generaciones a través del aprendizaje y que tiene un carácter histórico, complejo y dinámico. La interacción entre diferentes culturas es uno de los aspectos fundamentales en la transformación cultural, aunque no sea fluida ni pacífica, siendo en este contexto donde hay que ubicar la convivencia desde la libertad y la igualdad. Cuando determinados grupos se sienten amenazados en su especificidad se activa esa idea de pertenencia a la que la identidad cultural hace referencia. La construcción identitaria revela también la estratificación social y la imposibilidad para determinadas personas de reivindicar una identidad distinta de la clasificación que le es impuesta.

En los distintos retos que se analizan en este trabajo la relación entre la cultura, la identidad y la autonomía individual adquiere especial importancia cuando se conjuga con el ejercicio de la libertad y la igualdad, y en concreto con el respeto de derechos como la libertad de pensamiento, conciencia y religión; por eso es ineludible

gestionar la diversidad, otorgándole un lugar compatible con el respeto y la garantía de los derechos humanos.

La autora ilustra las tensiones aludidas abordando los principales conflictos en España y cómo han sido resueltos a nivel supranacional desde el punto de vista jurisprudencial en el Capítulo 3. El análisis se centra en las tensiones que aparecen en la dimensión pública, esto es en el uso del espacio público, en el contexto de las sociedades multiculturales, especialmente las que han suscitado importantes desacuerdos tales como la utilización de símbolos de pertenencia y el uso del espacio público, los límites de las prácticas alimentarias religiosas y por convicción, y la ubicación de los lugares de culto y los cementerios. En relación a los símbolos de pertenencia, en concreto a propósito de la disputa sobre el velo islámico integral pero también con el no integral. En España, el intento de establecer una normativa prohibitiva del velo integral fue frenado por la jurisprudencia.

La autora estudia también las tensiones que producen estos temas en los ámbitos laboral y penitenciario.

En cambio, en lo que atañe a los símbolos religiosos estáticos en el espacio público, la autora evidencia cómo la jurisprudencia española ha sido más unánime al considerar dichos símbolos como culturales, sin entender que conculcan el principio de aconfesionalidad.

El espacio público es el marco donde pueden suscitarse tensiones o problemas en la utilización de la vía pública a propósito de la realización de actividades culturales. Cuando se trata de grupos minoritarios, hay dos elementos fundamentales para que esas actividades se realicen en la vía pública: el deseo de visibilización pública y la voluntad de reconocimiento social.

El segundo de los conflictos en el espacio público hace referencia a las prácticas alimentarias religiosas y por convicción en centros públicos como los colegios, los hospitales, los centros penitenciarios y de internamiento de extranjeros.

Dado que en España estas situaciones se darán con más frecuencia, la autora procede a puntualizar algunas cuestiones. La cuestión fundamental en estos casos es asegurar un mínimo coherente con una concepción de la igualdad entendida como igualdad de recursos, en el sentido que señala Dworkin. Aquello que exceda el mencionado principio podría entenderse como un coste de oportunidad que cada individuo debe concebir en relación con su capacidad de autodeterminación, que se traduce en aspiraciones y prioridades.

Se trata de buscar así un equilibrio entre libertad y responsabilidad. En líneas generales, el mandato dirigido a las autoridades no contiene una obligación de resultado, pero la situación de sujeción no voluntaria, en los casos de privación de libertad y, además, de especial dificultad, en la que se encuentran los sujetos, deberían ser tomadas en consideración. Como se pone de manifiesto en las diferentes guías de buenas prácticas analizadas en el trabajo presentado, para que se incluyeran menús que respetaran los preceptos confesionales, sería necesario tomarlos en consideración en los pliegos de cláusulas contractuales que negocia la administración.

Un tercer conflicto que reclama también la supervisión legal y jurisprudencial, es el relativo a la distribución del suelo en el espacio público compartido, en el que los diferentes grupos religiosos se visibilizan y han de normalizar su presencia. En España se han suscitado diferentes problemas en torno a la ubicación de mezquitas, oratorios y otros lugares de culto.

La autora apuesta por los denominados espacios multiconfesionales o centros pluriconfesionales. Estos equipamientos religiosos tendrían la ventaja de ser propiedad de la administración pública de tal forma que ésta sería la encargada de su construcción, mantenimiento y conservación. De esta manera, se posibilitaría el ejercicio de la libertad religiosa en condiciones de igualdad por parte de creyentes de distintas confesiones, garantizándoles un lugar donde poder realizar los actos religiosos. Según la autora, en el caso español y a tenor de los conflictos analizados, se concluye la necesidad imprescindible de actualizar la legislación nacional y armonizar la de las diferentes Comunidades Autónomas para evitar desigualdades manifiestas.

En el Capítulo 4 se abordan los retos en el ámbito privado, específicamente aquellos que se ubican en el derecho de familia, en el contexto de la institución del matrimonio. Un primer conflicto que se estudia es el referido al matrimonio islámico, especialmente a los requisitos que son necesarios para que se reconozca efectos civiles en el ordenamiento jurídico español. Siendo las instituciones islámicas vinculadas al matrimonio que mayores inconvenientes generan en España son la poligamia y el repudio. Ambas se dan, respectivamente, en el momento de la constitución y la disolución del vínculo matrimonial.

El segundo de los conflictos en el ámbito privado se mantiene en el marco de la institución matrimonial, abordando el estudio del matrimonio de conveniencia, forzado e infantil, estos dos últimos desde una perspectiva penal.

El último de los conflictos que se afronta son los denominados crímenes de honor. Ángeles Solanes señala que el concepto de honor tiene una dimensión colectiva o grupal, más que estrictamente individual, y va unido a lo que podrían considerarse culturalmente los códigos de honor. Desde Naciones Unidas se insiste en la necesidad de que la legislación incluya una definición amplia de crímenes de honor que abarque todos los actos de discriminación y violencia para preservar el honor de la familia. Las diferentes resoluciones y recomendaciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, los instrumentos internacionales como la CEDAW y el Convenio de Estambul, establecen estándares específicos que marcan la actuación de los Estados miembros para la prevención, prohibición y erradicación de dichas prácticas.

El libro se cierra con el Capítulo 5 en el que se procede a realizar una serie de reflexiones por parte de la profesora Ángeles Solanes, indicando que en el espacio público concurre un objetivo central para las democracias pluralistas, que no es otro que evitar que la diversidad cultural se convierta en distinción social y surjan nuevas formas de desigualdad. Ese objetivo persiste en el ámbito privado, especialmente en la institución del matrimonio. Para poder afrontar y gestionar estas desavenencias, es imprescindible el reconocimiento, la redistribución y la representación, desde la neutralidad del Estado. Por eso, abordar la gestión de la diversidad cultural es, en el fondo, una cuestión de igualdad y de simetría en el poder social. Este libro invita a reflexionar críticamente, desde el análisis riguroso, sobre los diferentes retos señalados, ofreciendo alternativas trasladables a políticas públicas para la construcción de un marco común compartido desde los derechos humanos y la interculturalidad.