Maria do Carmo Alves de Albuquerque

A participação da sociedade na redefinição de políticas de direitos

Os direitos da infância e o direito à moradia em países do cone sul na virada para o século XXI

Tese de doutorado apresentada ao
Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da
Universidade de São Paulo – PROLAM/USP
sob a orientação da Profª.Drª. Maria Lucia Refinetti Martins
em dezembro de 2007

FOLHA DE APROVAÇÃO

Maria do Carmo Alves de Albuquerque

A participação da sociedade na redefinição de políticas de direitos. Os direitos da infância e o direito à moradia em países do cone sul na virada para o século XXI.

Tese apresentada ao
Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina
da Universidade de São Paulo – PROLAM/USP
para obtenção do título de doutor.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.
Instituição:
Assinatura:

Prof. Dr.
Instituição:
Assinatura

Prof. Dr.
Instituição:
Assinatura:

Prof. Dr.
Instituição:
Assinatura:

Agradecimentos

Primeiramente quero agradecer imensamente às pessoas e organizações sociais que conheci de perto, em suas lutas por direitos e por políticas de direitos nos cinco países, entre as quais, no Paraguai o pessoal do Decidamos, tão solícito e carinhoso em me receber, agendar entrevistas e conversar, a Heve, a CDIA, a Stella, a Codehupy, a Coordinadora de famílias sin vivienda, o Júnior, dona Antonia, don Narciso Caballero, o Júnior, Miguel Fleitas, María Rufina; na Argentina o MOI, a CTA, CANOA, o Centro Nueva Tierra e o pessoal da campaña por políticas para a infância, o Nestor, Damián, Luz; no Chile, Ana María.

Aos grupos de pesquisa e reflexão sobre a construção da democracia e das políticas públicas *"desde abajo"*, pessoas fundamentais nesse debate: o Mario e nossas polêmicas sobre o significado da cidadania, a Teresa, Maria Julia, Constanza Moreira, Soraya, Juan Carlos.

Meu agradecimento ao Programa Mercosul Social e Solidário, que me proporcionou a convivência com estas pessoas e países, permitindo-me entender o jeito de cada um na construção de novas políticas de direitos.

Ao Ernesto e sua família, ao Felipe, ao CIESAS, aos amigos da *Maestría em Lingüística Indoamericana*, ao Jorge Gómez e todos que me apoiaram nos quatro meses de estudo no México.

A todo o pessoal do Pólis, Jorge, que me ensinou a olhar as estatísticas com olhos para as questões da equidade. Agnaldo, Ana, Pedro, Paula, Renato, que contribuíram com sua leitura e questionamentos, nos 'cafés filosóficos'. Juliana, Augusto e equipe do curso sobre a Política de Criança e Adolescente, especialmente o Cedeca Interlagos, que me ajudaram a entender o paradigma garantista e as políticas de direitos da infância.
À equipe da Escola da Cidadania pelo apoio cotidiano. Ao Instituto Pólis por seu apoio material.

À Evelina, e ao GECD, por tudo que me têm ensinado desde 1994, fundamentais para formar meu pensamento sobre a construção democrática.

Ao Adrián, pela disponibilidade e pela leitura na qualificação e em outras conversas.

A toda minha família pelo apoio afetivo, representada pelo meu filho Samuel, companheiro de longos feriados no computador enquanto escrevíamos os dois, nossas dissertações.

À minha orientadora, Malu, por seu compromisso de ligar a universidade à construção do direito à moradia, por sua aposta nas políticas de direitos como instrumentos de transformação social, por sua orientação amiga e companheira nas descobertas e nos impasses.

À Capes, pela contribuição fundamental para esse tempo de estudo.

Resumo

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo Alves de. A participação da sociedade na redefinição de políticas de direitos. Os direitos da infância e o direito à moradia nos países do cone sul na virada para o século XXI. Tese (doutorado). Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina - Universidade de São Paulo (PROLAM/USP). São Paulo. 2007.

Os debates sobre a construção democrática são marcados, nas décadas finais do século XX, pelo surgimento de novas experiências de participação da sociedade em políticas públicas. Este trabalho analisa fatores que contribuem para o maior alcance democrático destas experiências, na perspectiva da construção de novas políticas de direitos. Analisa também a construção de novos paradigmas de direitos – o paradigma da proteção integral aos direitos da infância e os paradigmas do direito à moradia e à cidade – e os elementos que eles trazem para o debate sobre a construção de um novo Estado social na América Latina. Foram estudadas novas formas de participação da sociedade civil nas políticas de moradia e de infância, nos cinco países do cone sul, Argentina, Brasil, Chile, Uruguai e Paraguai. O estudo fundamentou-se em entrevistas realizadas com representantes de organizações sociais e em visitas de campo a experiências participativas nos cinco países, bem como em pesquisa bibliográfica sobre as referidas políticas sociais e sobre a participação da sociedade nas mesmas. A análise das informações coletadas aponta para dois fatores que afetam especialmente a qualidade democrática da participação nas políticas estudadas. Em primeiro lugar se destaca a importância do perfil da sociedade civil, incluindo sua composição e capacidade de iniciativa. A composição da sociedade civil que revela maior incidência na construção de políticas de direitos inclui e articula atores locais, atores profissionais e atores marcados pela participação em lutas por direitos. A capacidade de iniciativa na elaboração de propostas para as políticas públicas depende do aporte de atores profissionais e das experiências de participação da sociedade em programas sociais. O estudo destaca também a relevância do desenho institucional das políticas, especialmente dos processos de descentralização e construção de sistemas articulados de políticas sociais. Uma articulação vertical, com responsabilidades definidas para os âmbitos nacionais e subnacionais, e horizontal, que integre diferentes programas sob diretrizes públicas gerais pode conferir maior potencial aos espaços participativos locais. Sem esta articulação a participação limita-se ao âmbito local e tem menor incidência sobre espaços decisórios das políticas. A sociedade que participa na construção dos novos paradigmas de direitos nas áreas da infância e da moradia envolve-se com os temas centrais do debate atual sobre concepções de direitos e de políticas sociais, sobre o papel do Estado na garantia dos direitos e o papel da sociedade no controle social sobre as políticas. O trabalho aponta que estes novos sistemas de políticas públicas aportam elementos importantes para estes debates e para a construção de um projeto democrático de reforma do Estado, ou de um novo Estado social.

Palavras chave: Participação. Democracia. Construção democrática. Políticas públicas. Políticas sociais. Direito à moradia. Direitos da infância. Reforma do Estado. América Latina. Cone Sul.

Resumen

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo Alves de. La participación de la sociedad en la redefinición de políticas de derechos. Los derechos de la infancia y el derecho a la vivienda en los países del cono sur en el giro para el siglo XXI. Tesis (doctorado). Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina - Universidade de São Paulo (Programa de postgrado en Integración de la América Latina – Universidad de São Paulo) (PROLAM/USP). São Paulo. 2007.

Los debates sobre la construcción democrática se han caracterizado, en las décadas finales del siglo XX, por el surgimiento de nuevas experiencias de participación de la sociedad en las políticas públicas. El presente trabajo analiza los factores que contribuyen para el mayor alcance democrático de estas experiencias, en la perspectiva de la construcción de políticas de derechos. También analiza la construcción de nuevos paradigmas de derechos – el paradigma de la protección integral a los derechos de la infancia y los paradigmas de derecho a vivienda y a la ciudad- así como los elementos que estas experiencias contribuyen al debate sobre la construcción de un nuevo Estado social en América Latina. Fueron estudiadas nuevas formas de participación de la sociedad civil en las políticas de vivienda e infancia en cinco países del cono sur: Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay. El estudio se fundamenta en entrevistas realizadas con representantes de organizaciones sociales, en visitas de campo a diferentes experiencias participativas en los cinco países, y en investigación bibliográfica sobre las políticas sociales señaladas y sobre la participación de la sociedad en las mismas. El análisis de las informaciones recolectadas apunta hacia dos factores que afectan especialmente la calidad democrática de la participación en estas políticas. En primer lugar, se destaca la importancia del perfil de la sociedad civil, incluyendo su composición y capacidad de iniciativa. La composición de la sociedad civil que revela mayor incidencia en la construcción de políticas de derechos incluye y articula actores locales, actores profesionales y actores marcados por su participación en las luchas por derechos. La capacidad de iniciativa en la elaboración de proyectos de políticas públicas depende del aporte de los actores profesionales y de la experiencia de participación de la sociedad en programas sociales. El estudio destaca también la relevancia del diseño institucional de las políticas, especialmente en los procesos de descentralización y construcción de sistemas articulados de políticas sociales. Una articulación vertical, con responsabilidades definidas para los ámbitos nacionales y subnacionales, y horizontal, que integre diferentes programas sobre directrices públicas generales, puede generar mayor potencial en los espacios participativos locales. Sin esta articulación, la participación se limita al ámbito local y tiene menor incidencia sobre los espacios de decisión de las políticas. La participación de la sociedad en la construcción de los nuevos paradigmas de derechos en las áreas de infancia y vivienda se relaciona con los temas centrales del debate actual sobre concepciones de derechos y de políticas sociales, sobre el rol del Estado en la garantía de los derechos y el rol de la sociedad en el control social de las políticas. El trabajo afirma que estos nuevos sistemas de políticas públicas aportan elementos importantes para estos debates, y para la construcción de un proyecto democrático de reforma del Estado, o de un nuevo Estado social.

Palabras clave: Participación, Democracia. Construcción democrática. Políticas públicas. Políticas sociales. Derecho de vivienda. Derechos de infancia. Reforma del Estado. América Latina. Cono sur.

Abstract

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo Alves de. The participation of the society in the re-definition of policies of rights. The rights of children and the right to housing in the countries of the south cone of Latin America in the turn of the 21st century. Doctoral Thesis. Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina - Universidade de São Paulo (Graduate Program in Latin America Integration – University of São Paulo) (PROLAM/USP). São Paulo. 2007.

In the last decades of the 20th century, the debates about the democratic building are marked by the emergence of new experiences of the society's participation in the public policies. This thesis analyzes some factors that help increase the democratic extent of these experiences in the building of new policies of rights. It also analyzes the building of new paradigms of rights – the paradigm of total protection of the children rights and the paradigm of the right to housing and the right to the city - and the elements brought by them to the debate about the building of a new Social State in Latin America. New forms of civil society participation in the policies for children and housing in the 5 counties of South Cone of Latin America - Argentina, Brazil, Chile, Uruguay and Paraguay - were studied. The study was based on interviews made with representatives of social organizations and in field visits to participative experiences in these 5 countries, as well as in bibliographic review on the referred social policies and about the participation of the society in these policies. The analysis of collected information points toward two factors which especially affect democratic quality of participation of the studied policies. The first highlighted factor is the importance of the civil society profile, including its composition and initiative capacity. The composition of the civil society with the biggest influence capacity in the building of policies of rights includes and articulates local stakeholders, professional stakeholders and actors marked by their participation in struggles for rights. The iniciative capacity in working up projects in public policies depends on the presence of professional stakeholders and on the experiences of participation of society in social programs. The study also highlights the relevance of the policy institutional framework, especially of decentralization and building of social policies articulated systems. A vertical articulation with defined responsibilities for the national and sub-national levels, and horizontal, which integrates different programs under general public directives, may give bigger potential to the local participative spaces. Without this linkage, the participation is limited to the local reality and has less influence on decision-making processes. The participation of the society in the building of new paradigms of rights in the areas of children and housing is related with the central subjects of current debates about conceptions of rights and of the social policies, on the role of the state in assuring rights and the role of society in the social control of the policies. This work points out that these new public policy´s systems bring important elements to these debates and for the building of a new democratic project of the State reform, or of a new social State.

Key words: Participation. Democracy. Democratic building. Public Policies. Social Policies. Right to housing. Children rights. State Reform. Latin America. South cone of South America.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO
7 **I.** UMA NOVA FORMA DE PARTICIPAR?
11 ▪ A nova sociedade civil: rompendo subordinações
15 ▪ Uma nova noção de cidadania: a centralidade dos direitos
16 ▪ Novas esferas públicas e o controle social sobre políticas

20 **II.** CIDADANIA E CONSTRUÇÃO DE DIREITOS
20 ▪ A desigualdade naturalizada
24 ▪ O populismo autoritário e a cidadania regulada
30 ▪ Tensões na virada do século: duas inflexões?

33 **III.** MUDANÇAS E REFORMAS NAS POLÍTICAS SOCIAIS
47 ▪ Disputas entre interesses e concepções
50 ▪ Críticas às políticas de bem-estar: agendas democráticas e soluções liberais
55 ▪ Descentralização: o papel do município e os sistemas de políticas sociais
60 ▪ Novas gerações de reformas

62 **IV.** OS ATORES SOCIAIS QUE PARTICIPAM EM POLÍTICAS PÚBLICAS
62 ▪ Argentina
68 ▪ Uruguai
72 ▪ Chile
76 ▪ Paraguai
77 ▪ Brasil
80 ▪ A nova sociedade civil em cada país: avanços e dificuldades

84 **V.** AS POLÍTICAS DE INFÂNCIA E MORADIA NOS CINCO PAÍSES
86 ▪ Parâmetros para a análise
86 1. A política de moradia/ da infância
86 2. Quais setores sociais incidem na política em cada caso
86 3. A participação nas diversas fases da política pública
86 a. Formação da agenda pública
87 b. Proposição e planejamento
87 c. Decisão
87 d. Execução
87 e. Avaliação e monitoramento
88 ▪ As políticas de infância e moradia em cada país
88 • Argentina
105 • Brasil
122 • Chile
135 • Paraguai
145 • Uruguai

163 **VI. QUADRO REGIONAL DAS POLÍTICAS DE INFÂNCIA E MORADIA**
164 ▪ Síntese por países
164 • Argentina
165 • Brasil
168 • Chile
170 • Paraguai
171 • Uruguai
172 ▪ Novos paradigmas de políticas de direitos
172 • Os direitos da infância
174 • O direito à moradia
176 • A participação em cada país

180 **VII. O ALCANCE DEMOCRÁTICO DA PARTICIPACÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS. O debate sobre um novo Estado social**
181 ▪ O perfil da sociedade civil que incide em políticas de direitos - sua composição e capacidade de iniciativa
182 • Composição
186 • A capacidade de iniciativa
188 • As experiências como fonte de aprendizagem
189 ▪ Sistemas articulados de políticas sociais
193 • O debate sobre novos projetos de políticas sociais
193 • Construção de projetos na interface entre Estado e sociedade
196 • Impermeabilidades e contaminações
197 ▪ Uma agenda de debates
198 ▪ O papel do Estado na virada do século
200 ▪ Políticas focalizadas e sistemas
201 ▪ *La nueva fabrica es el barrio*

204 BIBLIOGRAFIA
213 Publicações, documentos e páginas web de organizações sociais
215 Documentos e páginas web oficiais
216 Entrevistas semi-estruturadas, coletivas e virtuais e visitas de campo

220 ANEXO ESTATÍSTICO

INTRODUÇÃO

A participação da sociedade em assuntos públicos emerge como tema destacado nas décadas finais do século XX. Nos países do cone sul, desde as lutas contra as ditaduras militares, nota-se uma revitalização dos debates sobre a democracia e entre os fatores relevantes para esta renovação destaca-se o desenvolvimento de inúmeros experimentos que, em distintas escalas e graus de complexidade, apontam possibilidades de inovação democrática, de reconhecimento e inclusão das diferenças, de extensão e generalização de direitos[1].

É precisamente sobre estes novos experimentos, sobre suas maiores ou menores possibilidades de inovação democrática e de incidência na construção de direitos, que se volta este estudo.

Especialmente no Brasil, desde a Constituição de 1988 surgem novas experiências participativas que se tornam paradigma para muitos outros países. Destacam-se os Orçamentos Participativos, os conselhos e conferências, constituídos como espaços de incidência da sociedade nas políticas públicas. Estas novas formas de participação situam-se porém na confluência[2] entre concepções e práticas bastante distintas, confundindo-se experiências voltadas ao aprofundamento democrático com práticas supostamente democratizadoras, mas vinculadas a agendas descomprometidas com a garantia de direitos. Em ambos os casos, as experiências participativas envolvem novas formas de relação entre Estado e sociedade.

Este estudo buscará analisar esta confluência, em cinco países do cone sul - Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai - procurando identificar as circunstâncias em que as recentes experiências participativas contribuem ou não para a construção democrática, e os fatores que as tornam mais ou menos potentes neste sentido.

A construção democrática é entendida aqui como processo que se vincula essencialmente ao alargamento da cidadania e dos direitos e na consolidação de políticas públicas de direitos. Neste trabalho buscaremos identificar fatores e circunstâncias, na sociedade e no Estado, que contribuem para o alcance democrático das experiências participativas, ou seja, para sua possibilidade de afirmar ou construir uma perspectiva de direitos.

---

[1] Dagnino, Panfichi e Olvera (2006:13, 14) destacam este fator como aquele fundamental para a renovação do debte sobre a construção democrática na América Latina. Os autores analisam os estudos apresentados por O'Donnell (2004) no informe sobre "El Estado de la Democracia en América Latina" do PNUD – ONU que aponta, além da consolidação da democracia eleitoral, uma profunda insatisfação com os resultados destas democracias quanto à justiça social, a eficácia governamental e a inclusão política.

[2] Evelina Dagnino (2002:288), tem apontado a existência de uma "confluência perversa" entre perspectivas de cunho democratizante e liberalizante que solicitam ambas a participação de uma "sociedade civil ativa e propositiva" obscurecendo diferenças essencias entre elas.

Na sociedade buscaremos identificar os atores mais ou menos comprometidos com uma perspectiva de ampliação de direitos através da incidência em políticas públicas; e analisar os fatores que favorecem ou dificultam o surgimento de uma nova sociedade civil que participa da ampliação das políticas de direitos.

Do outro lado das relações entre sociedade e Estado, buscaremos investigar o desenho institucional de algumas políticas públicas nas quais existe maior participação da sociedade e como este desenho favorece ou não o alcance democrático das novas experiências participativas.

A investigação focaliza especialmente políticas de moradia e de infância, em países que compartilham algumas experiências históricas, mas que se diferenciam na garantia efetiva de direitos sociais. Os direitos e as políticas sociais vêm sofrendo profundas redefinições desde as décadas finais do século XX e este trabalho volta-se a investigar como a sociedade civil vem participando delas.

A pesquisa deparou-se, nas duas áreas escolhidas, com o surgimento e a construção de novas concepções de direitos e novos paradigmas de políticas públicas - os paradigmas da proteção integral aos direitos da infância, do direito à moradia e à cidade. O trabalho voltou-se então a analisar em que medida estes novos projetos de políticas de direitos aportam elementos para um projeto de reforma democrática do Estado, ou seja, para a construção de um novo Estado social.

O estudo fundamentou-se em pesquisa de campo, com observação direta de ONGs e organizações populares, principalmente as integrantes de um programa de ação conjunta intitulado "Mercosul Social e Solidário[3]". A observação ocorreu em eventos envolvendo a temática da participação, bem como em visitas a algumas práticas de organizações sociais referentes às duas políticas estudadas. Foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, entrevistas coletivas, informais e contatos virtuais com representantes de organizações sociais nos cinco países. Além da bibliografia teórica foi realizada pesquisa em fontes secundárias, nas publicações educativas e informativas de organizações sociais e em páginas web sobre as políticas sociais e sobre a participação nos cinco países.

O trabalho situa-se no campo dos estudos sobre a construção democrática, focalizando especialmente o papel da sociedade civil na construção de políticas de direitos. Investiga questões destacadas por atores sociais envolvidos com esta construção, especialmente os

[3] Este programa articula organizações sociais nos cinco países estudados e constituiu-se num importante espaço de pesquisa de campo, que possibilitou a observação das relações mais presentes ou ausentes de organizações sociais com as políticas públicas e o debate sobre a relevância e as diferenças entre estas experiências. A doutoranda participou de projetos de pesquisa do referido Programa, o que propiciou visitas de campo aos países envolvidos, especialmente Argentina, Paraguai e Chile, bem como a realização de pesquisas que reultaram em duas publicações, sobre a construção democrática e as políticas sociais nos cinco países. Foram pesquisadas também organizações sociais brasileiras envolvidas em atividades do Instituto Pólis, em São Paulo.

novos atores, tradicionalmente excluídos dos processos de implementação de políticas públicas. Focaliza os atores populares, ONGs e outros atores que se ligam a lutas por direitos. Esta perspectiva certamente privilegia fontes e enfoques, afastando-se de uma dimensão institucional ou administrativa de avaliação das políticas públicas. Um olhar do gestor ou do avaliador de política pública poderia acrescentar outras ênfases. Também não foram analisadas com maior cuidado as perspectivas de atores contrários ao paradigma do direito à moradia ou ao paradigma da proteção integral aos direitos da infância, presentes tanto na sociedade como no Estado.

Buscou-se avaliar processos de participação da sociedade em todas as fases das políticas, desde a formação da agenda até o monitoramento das políticas. Incluíram-se assim processos formais como conselhos e conferências e processos informais como as reivindicações, o *lobby* ou *advocacy*, as avaliações e denúncias. Foram também observadas experiências participativas que não chegam a atingir políticas, mas apenas programas sociais localizados.

É importante assinalar também que o estudo não avançou na análise do funcionamento efetivo dos espaços participativos criados e nem em seus maiores ou menores impactos na efetivação das novas políticas de direitos.

O primeiro capítulo aborda pressupostos, conceitos e instrumentos analíticos relevantes para identificar características atribuídas às novas formas de participação emergente nas décadas finais do século XX. O capítulo se volta brevemente a três matrizes teóricas importantes no debate sobre a chamada "democracia participativa", também caracterizada como o aprofundamento ou a "democratização da democracia[4]". São resgatados alguns conceitos relacionados à "nova sociedade civil", à "nova cidadania" e às novas "esferas públicas". Busca-se identificar nestas matrizes alguns aspectos que poderiam caracterizar inflexões nas formas como uma parte da sociedade vem participando da redefinição de políticas sociais.

Estas três "novidades" se traduzem em novas relações entre a sociedade e o Estado, caracterizando relações que afirmam a autonomia entre ambos e que negam a subordinação, a hierarquia e a primazia do Estado na definição dos direitos e das políticas públicas. Relações em que se afirma o pluralismo ideológico e nega-se a subordinação dos atores sociais a partidos ou projetos políticos monolíticos, permitindo assim a constituição de esferas de debate onde o confronto entre interesses e argumentos diferentes pode gerar novas posições e os acordos podem ser redefinidos.

As três matrizes teóricas sublinhadas no primeiro capítulo relacionam-se com a emergência de uma perspectiva de direitos, que se apresenta como horizonte para os novos

[4] Esta expressão, usada por Boaventura Souza Santos (2002), tornou-se referência para o extenso debate que analisa experiências recentes de aperfeiçoamento da democracia.

espaços participativos. Esta não é a única perspectiva e nem predomina ao mesmo tempo nos diversos países. O trabalho irá identificar fatores que favoreçam ou dificultem o alcance destes horizontes.

No segundo capítulo são analisados processos de construção da cidadania. Destacam-se dois aspectos relevantes para o debate sobre a relação entre cidadania e direitos. O primeiro é a permanência, especialmente em alguns dos países estudados, de uma subcidadania ligada à naturalização de históricas desigualdades étnicas no acesso a direitos. O segundo é a chamada "cidadania regulada", construção de políticas de direitos que pretenderam a universalidade e definiram uma forma de relação entre direitos e políticas sociais característica do Estado de bem-estar. Este modelo de cidadania foi construído no cone sul durante regimes autoritários, como os de Vargas e Perón e marcou as relações entre Estado e sociedade com traços de subordinação.

O final do século XX foi palco de tensões que alteraram concepções de direitos e formas de relação entre eles e as políticas sociais. As transições para a democracia aparecem como momento de inflexão em que surgem demandas de ampliação da cidadania e novas relações da sociedade com a construção democrática. Por outro lado, a globalização da economia e o pensamento neoliberal geram agendas que desvinculam as políticas sociais da garantia de direitos.

No terceiro capítulo, ao contrário das avaliações que apresentam a agenda neoliberal como definidora das reformas das políticas sociais, a pesquisa identificou conflitos entre diferentes agendas de reformas, associadas a diferentes contextos, interesses e concepções.

Resgatam-se então os impulsos reformistas anteriores às ditaduras e o surgimento de agendas democráticas de reformas no período pós-ditaduras. Analisam-se diferenças na consolidação e no esgotamento das políticas de bem-estar, bem como nas características e impactos das ditaduras e da globalização sobre estas políticas. Identificam-se novas demandas por direitos e por reformas nas políticas sociais.

Destaca-se o tema da descentralização como aparente consenso entre uma estratégia democrática para melhorar a eficácia das políticas e o controle social e, por outro lado, uma estratégia de redução das responsabilidades sociais do Estado nacional. O conflito entre distintas concepções deixa um elenco de debates profundamente polêmicos, centrados principalmente na redefinição do papel social do Estado.

O capítulo IV irá caracterizar, em cada país, que atores da sociedade civil vinculam-se às novas experiências de construção de políticas de garantia de direitos, e desenhar um mapa com as principais experiências participativas atuais. Busca identificar diferentes graus e momentos de emergência da perspectiva de direitos caracterizada no primeiro capítulo, os obstáculos e as inflexões que se podem observar entre formas antigas e recentes de relação

da sociedade com as políticas públicas, e as características societais que podem afetar a qualidade das experiências participativas.

Os capítulos III e IV fornecem elementos que fundamentam a escolha das áreas de infância e moradia como aquelas que apresentam experiências relevantes de participação na maioria dos países e que serão analisadas com maior aprofundamento nos capítulos seguintes.

O capítulo V é aquele em que se concentra o maior volume de informações empíricas sobre a sociedade civil e a participação, bem como uma caracterização mais cuidadosa da evolução das duas políticas selecionadas e dos dilemas atuais das mesmas. O capítulo visa caracterizar formas de participação social na construção de direitos, passando pela incidência na agenda pública, no desenho e definição de políticas, no seu monitoramento e avaliação, processos integrantes do que se pode designar como controle social sobre políticas públicas. A expressão "participação e controle social" será usada para significar a presença de possibilidades mais restritas e mais fortes de participação nas políticas. O capítulo reúne um amplo banco de dados sobre as políticas de infância e moradia e a participação social nos cinco países e poderá constituir-se em fonte de informações para novas pesquisas.

É no capítulo VI que se busca caracterizar os limites e alcances da participação em cada caso. Um balanço da participação nas políticas de infância e moradia e da amplitude da participação em cada país nos leva a identificar os fatores que favorecem ou dificultam o alcance democrático da participação. Identificam-se fatores societais, como o perfil e a capacidade de incidência da sociedade nas políticas e fatores ligados ao desenho institucional das políticas em cada país.

Finalmente, o capítulo VII analisa características da composição e capacidades de iniciativa da sociedade civil, bem como da formação de sistemas articulados nas políticas estudadas, como fatores essenciais para o alcance democrático da participação. Aponta ainda a presença significativa da sociedade civil no desenho de projetos de reformas democráticas das políticas de infância e de moradia, que ocorre na interface de relações complexas e tensas entre atores estatais, sociais e político-partidários.

A composição da sociedade civil que revela maior incidência na construção de políticas de direitos inclui e articula atores locais, atores profissionais e atores marcados pela participação em lutas por direitos. A capacidade de iniciativa da sociedade nas fases mais técnicas das políticas públicas depende do aporte de atores profissionais e das experiências de participação da sociedade em programas sociais.

O estudo destaca também a relevância do desenho institucional das políticas, especialmente dos processos de descentralização e construção de sistemas articulados de políticas sociais. Uma articulação vertical, com responsabilidades definidas para os âmbitos

nacionais e subnacionais, e horizontal, que integre diferentes programas sob diretrizes públicas gerais, pode permitir maior potencial aos espaços participativos locais. Sem esta articulação a participação limita-se ao âmbito local e tem menor incidência sobre espaços decisórios das políticas.

O capítulo final aponta também uma agenda de debates associada à reconceituação e redesenho das políticas sociais, que se coloca na virada para o século XXI. Os novos paradigmas do direito à moradia e dos direitos da infância aportam elementos importantes para o debate sobre as relações entre as políticas sociais e a garantia de direitos, e sobre o papel do Estado e da sociedade na implementação e no controle das políticas. Estes novos paradigmas de políticas de direitos sugerem uma agenda para o debate sobre o desenho de um novo Estado social.

I. UMA NOVA FORMA DE PARTICIPAR?

O papel da sociedade na construção da democracia é muitas vezes obscurecido por uma matriz de análise "estadocêntrica" que privilegia o papel do Estado na construção das identidades nacionais e o vê como aquele que "induz" o desenvolvimento e a organização da sociedade na América Latina, deixando pouco visível o papel dos diversos segmentos sociais na construção das instituições e políticas públicas.

De outro ângulo, as transformações sociais são vistas prioritariamente como objeto das lutas dos trabalhadores, operários e camponeses, que marcaram a conquista dos direitos do trabalho em toda a primeira metade do século XX. No entanto, as transformações no mundo do trabalho, as ditaduras militares e a crise das utopias socialistas enfraqueceram estes atores e provocaram mudanças nas utopias de transformação social.

No cone sul, o período das ditaduras militares viu o surgimento de novos atores que passaram a reivindicar a garantia e ampliação de direitos sociais, civis e políticos. A seguir, o período iniciado pelas transições democráticas, viu a emergência de propostas de ampliação democrática e da participação ativa da sociedade como um novo critério de legitimidade e da qualidade democrática do Estado (Comparato, 1998).

A participação social em políticas e programas sociais vem sendo, porém, alvo de importantes disputas entre concepções mais amplas e mais reduzidas sobre os papéis da sociedade e do Estado na garantia de direitos, assim como sobre os próprios significados da democracia e da cidadania.

A própria idéia de democracia, que remonta ao início das tradições culturais do ocidente, é complexa e contraditória. Com diferentes ênfases, desde os gregos, ela atravessa toda a historia, desde o mundo medieval ao moderno e contemporâneo. Sem a pretensão de recuperar a extensa teoria democrática e o amplo debate que a caracteriza, pode-se apontar como Vega (1992:115), que a evolução do discurso sobre a democracia ao longo da história é acompanhada de uma grande pluralidade de concepções em torno "da realização e das realizações históricas da idéia de democracia", visto que "o problema da democracia" articula dimensões sociais, culturais, políticas e econômicas da ação coletiva. Na América Latina, segundo o autor, o debate sobre a democracia é especialmente extenso e polêmico, assim como outros temas como o "desenvolvimento", a "modernização", a "revolução" e o próprio Estado.

Vega observa que a controvérsia e a extensão destes debates são ligadas ao profundo abismo existente entre as promessas democráticas e a cultura que marca as práticas coletivas e os sistemas políticos Ligam-se também às dificuldades de analisar a construção dos Estados

nacionais nestes países, considerados econômica e politicamente "periféricos" em relação a países "centrais", que usualmente são tomados como modelo de comparação, enquanto democracias mais "maduras". O autor observa que, ao contrário do modelo clássico, que considera o Estado como reflexo da sociedade civil, na América Latina o papel do aparato estatal é considerado mais decisivo e extenso do que nos países do "centro capitalista". Gonzalo Delamaza (2002:213) observa que nos países periféricos, na medida em que as classes dirigentes se subordinam às burguesias estrangeiras, se produziu certa "autonomização do Estado como agente do desenvolvimento" e aponta-se que "o Estado não é produto da nação, mas a antecede".

Entre os fatores relevantes na constituição dos Estados nacionais, Hélgio Trindade (1992) destaca a herança colonial e as "condições políticas e econômicas de cada país", entre as quais a dinâmica interna da economia, as relações entre as regiões e o centro político e o tipo de estruturação da dominação social. Com base em seus estudos comparativos sobre a formação do Estado no Brasil e na Argentina o autor destaca diferenças no perfil das classes dirigentes como determinantes na ruptura dos vínculos coloniais e na construção do aparato estatal.

Sua análise aponta a constituição precoce do Estado brasileiro, cujas elites optaram pela unidade do Império nacional. Na Argentina, ao contrário, as fortes disputas entre elites regionais militarizadas originaram a Confederação das Províncias do Rio da Prata, postergando a formação do Estado nacional, que se constituiu como uma federação onde as províncias têm maior autonomia política do que os estados no Brasil[5].

No Brasil debate-se recorrentemente o papel secundário do povo nos processos de independência, proclamação da República e abolição da escravatura. Alguns autores, no entanto, questionam esta tese, discordando de que "o povo" tenha assistido passivamente e "bestializado[6]" a estas transformações políticas e da opinião, ainda muito difundida, de que "o povo não está preparado para o exercício da cidadania" (Ribeiro, 1982: 45, 46).

---

[5] Não podemos, nos limites deste trabalho, analisar com cuidado a influência das elites e outros segmentos sociais na construção dos demais Estados nacionais. No Chile, apesar dos conflitos armados que se seguiram à Independência, considera-se também uma precoce formação do Estado, baseado na unificação das classes dominantes em seu papel de administradoras, embora subordinadas à dominação econômica estrangeira. Delamaza (2002:214) assinala que a partir de 1830 se estabiliza uma dominação política que se expressa em uma Constituição que durou 92 anos, na formação de um exército profissional e na expansão e delimitação das fronteiras. Movimentos guerreiros desempenharam importante papel na expansão das fronteiras ao norte (Guerra do Pacífico, 1879/83) e ao sul (derrota dos Mapuches em 1881) e na integração simbólica e profissional de contingentes populares através do "*ejército del roto chileno*".

[6] José Murilo de Carvalho em seu livro "Os bestializados: Rio de Janeiro e a República que não foi" (1987) comenta e contesta uma notícia de jornal de 1889 sobre a Proclamação da República que apresenta a população como passiva e "bestializada". Sidney Chalhoub (1990) em seu livro "Visões da Liberdade" investiga as diversas formas de ação e organização dos escravos e negros libertos nos movimentos pela abolição.

Ademais das perspectivas estadocêntricas, que obscurecem o papel da sociedade na construção nacional, a democracia também não aparece como uma questão central nos principais projetos políticos de transformação social presentes na América Latina na primeira metade do século XX, tanto os nacional-desenvolvimentistas como os originados no marxismo.

Diversos autores apontam os limites do pensamento socialista em relação à construção democrática[7]. Segundo Pereyra, algumas ideologias do "socialismo revolucionário" muitas vezes subestimaram o valor da democracia, enfatizando sua origem nas "revoluções burguesas", considerando-a "aliada" da exploração e da acumulação privada, que ela não conseguira eliminar (Pereyra, 1986, citado por Vega, 1992) e, conseqüentemente, muito limitada enquanto possibilidade de universalizar direitos. Lefort (1987), escrevendo a partir da revelação das violações aos direitos humanos nos regimes totalitários da União Soviética, China e Europa do Leste, aponta a "cegueira" do marxismo quanto ao potencial revolucionário da idéia de direitos.

Também o populismo nacional-desenvolvimentista, como veremos adiante, não obstante propiciar a industrialização e integrar grandes massas ao mercado e à cidadania social em alguns dos países da América Latina, muitas vezes desenvolveu conceitos como o de "democracia social antes que política" e "participação corporativa antes que cidadã". Segundo Vega (1992:121), sob a demanda de "justiça social", amparada por milhões de pessoas que viviam à margem das condições mínimas de bem-estar, os projetos nacional-desenvolvimentistas consideraram prioritário o problema da igualdade sócio-econômica, privilegiando-o em detrimento da consolidação de instituições democráticas. Dessa forma, considera-se que o conceito de "democracia" foi algumas vezes substituído pelo de "soberania nacional" e, em alguns casos, o grupo que exercia o poder, "depositário da independência da nação", se desobrigou de desenvolver instituições democráticas, entendendo que estas poderiam "debilitá-lo", debilitando "conseqüentemente" a nação.

Apesar de não ser um tema novo, o debate sobre a democracia emerge vigorosamente na atualidade, estimulado por diversas "crises". A crise do regime soviético provoca a "Perestroika" e Gorbachov afirma então que "o socialismo só se renova com democracia e liberdade" e que a democracia[8] é um "valor em si". Como apontam Cohen e Arato (1992), nos anos 70, a resistência da sociedade à onipresença do Estado socialista e às restrições às possibilidades de organização autônoma da sociedade civil, no leste europeu, assim como a resistência aos regimes autoritários na América Latina, recolocaram a importância da questão democrática. Analogamente Claude Lefort, (1987: 55) analisando "os limites do totalitarismo" revelados por diversos dissidentes dos regimes marxistas, apresenta brilhantemente o

---

[7] Podemos destacar Lefort (1987) e Castoriadis (1979).

[8] Ver Gorbachov, M. O socialismo só se renova com democracia e liberdade. *In* Em foco, nº. 55, jul.1987. Suplemento Especial, p.25 e Perestroika. São Paulo: Best Seller, 1987, p.116-142. Citado por Carlos Nelson Coutinho (1992:22).

potencial da luta por direitos e pela sua ampliação, afirmando o caráter revolucionário dos direitos, pois "sua formulação contém a exigência de sua reformulação" conduzindo a possibilidades de reinventar a política e a democracia.

Também nas sociedades liberal-democráticas européias nota-se, a partir dos anos 70, o ressurgimento do debate democrático, em solidariedade ao movimento oposicionista do Leste e na crítica à passividade dos cidadãos e à "destruição" da "solidariedade social autônoma", apontadas como conseqüências da tutela e da penetração do Estado social na sociedade (Costa, 1996). Neste período surgem diversos sintomas de crise das democracias representativas nos países ocidentais. Segundo Manin (1992:9), esta crise emerge após um período de experiências de confiança forte e estável entre eleitores e partidos políticos, com maiorias que se identificavam com fidelidade a algum partido político e onde as "diferenças entre os partidos pareciam ser efeito e reflexo das divisões sociais". Assinala que hoje, ao contrário, os partidos parecem impor à sociedade divisões que têm um caráter artificial, pois um número crescente de eleitores vota de forma diferente em cada eleição e se nega a identificar-se com algum partido. Schmitter (2005:258) também assinala o absenteísmo nas eleições, a queda no prestígio dos políticos, na identificação com partidos e na estabilidade nas preferências eleitorais e destaca a representação como "o principal foco de descontentamento com a democracia liberal".

Embora reconheça perspectivas limitadas e difíceis para a superação dos limites e para o aperfeiçoamento da democracia, o autor sublinha a observação de Robert Dahl (1989) de que muitas das revoluções democráticas não foram reconhecidas como tais quando ocorreram, e que com "condições apropriadas" a democracia pode ser "inventada e reinventada". Na seqüência, Schmitter (2005:258) esboça alguns traços que percebe como tendências de mudança, caracterizando o que denomina uma democracia "pós-liberal" - entre os quais a ampliação da idéia de cidadania, a emergência de novas regras para a tomada de decisões, e a importância de atores sociais como associações e movimentos sociais na criação de novos tipos de representação.

Estes traços, em países tradicionalmente marcados por uma cidadania limitada e por uma democracia frágil, incipiente e ineficaz, aparecem especialmente na restauração democrática pós-ditaduras. É nesse contexto que emergem os novos espaços participativos formulados como possibilidades de alargamento da cidadania e da democracia – como possibilidades de "democratizar" uma democracia parlamentar tradicionalmente estreita e limitada. Esta expressão, usada por Boaventura Souza Santos (2002), tornou-se referência de um extenso debate que analisa experiências recentes de aperfeiçoamento da democracia. Tanto o debate como algumas das experiências concretas apontam possibilidades de superação da limitada permeabilidade do Estado às aspirações e dinâmicas de alguns setores da sociedade; indicam possibilidades de alargamento das tradicionais formas de

representação, possibilidades de construção de novos espaços de representação, mais próximos do cotidiano e do cidadão comum. Inúmeros autores passam a estudá-los e desenvolvem reflexões sobre as novas possibilidades de aprofundamento da democracia, para além da democracia representativa, e apontam o surgimento de uma "democracia participativa[9]" e, como outros autores preferem diferenciar, de uma "democracia deliberativa". Veremos adiante as limitações que esta nova "democracia participativa" encontra em sua concretização em cada país.

Considerando esta diversidade de fatores e concepções, este trabalho aposta na perspectiva de pensar a complexidade da relação entre Estado e sociedade na América Latina, evitando a concepção de que um deles possa ser totalmente determinado pelo outro. Além da já assinalada influência das diversas frações das classes dominantes na construção das instituições políticas, busca dar visibilidade e avaliar, em meio às inegáveis dificuldades, o protagonismo de outros segmentos da sociedade na conquista de direitos e na construção da democracia.

A nova sociedade civil: rompendo subordinações

O período ditatorial nos países aqui tratados significou a destruição de importantes formas de ação coletiva, especialmente relevantes nas lutas pelos direitos ligados ao trabalho. Entretanto percebe-se, em todos os países, o surgimento de novos sujeitos ou atores sociais e de novas formas de ação. Emergem "novos movimentos sociais[10]", que constroem uma nova noção de cidadania, onde a defesa, a conquista e a criação de direitos adquirem nova centralidade como estratégia de ação coletiva. Surge também um conjunto de organizações sociais que se articulou para denunciar regimes, governos ou estruturas autoritárias e para reivindicar direitos individuais e coletivos, especialmente o direito a uma cidadania ativa[11]. Esse conjunto de organizações e articulações dá origem ao que tem sido muitas vezes chamado uma nova sociedade civil. Procura-se aqui explicitar o sentido da novidade que caracteriza a sociedade civil que hoje busca incidir em políticas públicas.

Objeto de revisões e atualizações conceituais, a idéia de sociedade civil se associou a uma gama diversa de organizações, incluindo as sindicais, populares, profissionais,

---

[9] Referências destacadas são Boaventura de Souza Santos (2002), Sergio Costa (1996), Leonardo Avritzer (1992) e, para o debate sobre a nova sociedade civil democrática na América Latina são importantes os artigos de Enrique Peruzzotti, Gonzalo Delamaza e de Aldo Panfichi em Panfichi (org) (2002) e também de Olvera e de Sánchez y Alvarez em Olvera (org.) (2002).

[10] Uma extensa literatura caracteriza os "novos movimentos sociais" que se distinguem dos "sujeitos" a quem o marxismo tradicionalmente atribuiu o protagonismo central nas lutas pela transformação social. Eder Sader (1988), em seu livro "Quando novos personagens entraram em cena", é uma das principais referências para a análise da emergência destes novos atores cujo significado foi de difícil compreensão para as esquerdas neste período.

[11] Expressão introduzida por Maria Vitória Benevides (1991).

acadêmicas, que se vincularam às lutas pela reconstrução da democracia nestes países. Conforme apontam autores como Font (2002), Panfichi e Muñoz, (2002:304), a ligação de uma nova sociedade civil com impulsos pela democratização emerge também na Europa oriental e nos países capitalistas ocidentais,.

A revalorização da questão democrática no cone sul vem associada ao ressurgimento da idéia de sociedade civil (Arato, 1995), marcada por um novo caráter de autonomia, que se distingue de processos históricos de organização sindical corporativa, muitas vezes vinculada ao Estado e a partidos políticos. Segundo Garretón (1991:202), nos processos de recuperação democrática inicia-se a quebra de uma cultura política tradicional caracterizada por relações de fusão, imbricação, subordinação ou eliminação entre o Estado, a sociedade e o sistema partidário, que se traduziu historicamente na emergência de líderes populistas, ou na identificação entre Estado e partido, entre sociedade civil e lideranças partidárias ou em corporações que não deixaram espaço para a vida política autônoma. O autor considera que o momento de reconstrução democrática propicia a emergência, ainda "confusa e embrionária", de uma cultura que afirma o fortalecimento de cada um destes espaços e que assim "redefine o caráter da política" e até mesmo "o sentido da ação coletiva".

No entanto, o ressurgimento da idéia de sociedade civil é marcado por importantes polêmicas sobre um suposto caráter virtuoso a ela atribuído e, por outro lado, pela demarcação da composição heterogênea que a mesma sociedade civil vem adquirindo nas disputas por concepções e práticas de construção democrática que se desenvolvem desde então[12]. A idéia de nova sociedade civil será um dos principais eixos de análise neste trabalho. Queremos resgatar desta idéia a afirmação da autonomia, da pluralidade, da heterogeneidade, como recusa de subordinações, fusões ou "eliminações" entre o Estado, a sociedade e os partidos.

Assim como o de democracia, o conceito de sociedade civil também tem uma construção complexa e plural ao longo da história, que não se irá resgatar. Retomam-se apenas alguns debates que emergem no contexto das práticas de ampliação da democracia apontadas.

Delamaza (2002:212) define a sociedade civil como "o campo de ação da cidadania, (...) um âmbito autônomo frente ao Estado, constituído por formas associativas e [pela] circulação de propostas e idéias que alimentam um diálogo permanente com o Estado - influindo-se mutuamente". O autor assinala a emergência de novas formas de relação entre a sociedade e o Estado e entre a sociedade e a política: "Quando a política sai do palácio para interpelar a cidadania, oferecendo caminhos de mobilização e de transformação, começa um intercambio recíproco entre o Estado e a sociedade civil – crescentemente constituída como um campo autônomo".

---

[12] As obras de Adrián Gurza Lavalle (2003, 2004) e de Dagnino, Panfichi e Olvera (2006) são importantes referências na crítica a uma concepção virtuosa de sociedade civil.

A afirmação da autonomia é acompanhada, aparentemente de forma paradoxal, por um maior intercâmbio e diálogo das organizações da sociedade com o Estado. Os novos movimentos sociais entram na cena pública e a política sai dos palácios. Ao contrário da separação entre Estado e sociedade civil e de certo repúdio e negação do Estado que caracterizou as posturas de movimentos e organizações sociais, especialmente nos períodos ditatoriais, surge uma sociedade civil que, mesmo que de forma "confusa e embrionária", se relaciona com a política – com o Estado, com os partidos e com as políticas públicas, construindo novas formas e espaços públicos de debate e influência nos assuntos públicos.

Embora afirmando sua autonomia, Delamaza adverte que o campo da sociedade civil "está permanentemente atravessado pelos projetos e propostas provenientes do campo político, especialmente desde que a política deixou de ser um assunto exclusivo das elites organizadas nos partidos políticos tradicionais". Entrar na cena pública leva os novos atores a novas relações com distintos projetos políticos. Constituir-se como um "campo autônomo" é um desafio, afirmado por atores que recusam as relações unívocas e subordinadas que caracterizaram projetos políticos populistas e também os projetos revolucionários de esquerda dos anos 60 e 70.

Heterogênea e plural, atravessada por projetos políticos mais e menos democráticos, a partir do enfrentamento das ditaduras uma parte desta "sociedade civil" se vincula especialmente às lutas pela ampliação dos direitos e da democracia.

A nova sociedade civil não se caracteriza, portanto como um campo virtuoso e alheio às contradições que marcam o campo político, mas como campo politicamente heterogêneo. "Assumir as contradições" é, como afirmam Borri e Larrambebere (2007:37, 41), "critério, condição e oportunidade básica de participação". Os autores afirmam que "para entrar e envolver-se na incidência política" é necessário deixar de ser muito "nós mesmos", deixar de ser tão "não" governamentais e reconhecer-se em outros "nós", "mais amplos, contraditórios e complexos".

A entrada na "cena pública", a construção de espaços de incidência da sociedade nas políticas públicas é o tema de nossa análise, e veremos como a emergência de novos atores sociais e de novas estratégias centradas na defesa e na conquista de direitos segue caminhos diferentes e tortuosos nos cinco países. A construção de relações autônomas e plurais entre a sociedade e o Estado e os partidos políticos será tema constante de investigação neste trabalho. Ao contrário de uma idéia "virtuosa" de autonomia, desvinculada do contraditório mundo da política, veremos aqui que, em tempos e níveis diferentes nos diversos países, emerge uma crítica ao "espírito" dos tempos que foram caracterizados pela presença de "organizações que repudiam todo relacionamento com o Estado" e surgem posturas que

afirmam "a certeza de que este é o tempo da incidência em políticas públicas[13]" (Campaña, 2007:21 e 23).

Como apontam os autores acima, são diversos os tempos e momentos históricos, e até mesmo contraditórias e paradoxais as razões que produziram o "espírito" anti-estatista que caracteriza o discurso de parte da sociedade civil, e que em certos casos caracterizou-se mesmo como certa "impugnação do Estado e da política". Diferentes processos de avanços e retrocessos marcam setores da sociedade civil que se voltam à ampliação dos direitos sociais e à incidência em políticas sociais e que buscam construir uma postura pluralista e autônoma em meio a novas e complexas relações.

Da idéia de sociedade civil, que se renova no enfrentamento das ditaduras do cone sul, destaca-se aqui a emergência de atores sociais que buscam romper subordinações a modelos de ação, articulando-se com uma pluralidade de atores em torno da defesa de direitos. A sociedade civil que se articula pelos direitos humanos incorpora atores sociais que não se voltam apenas à defesa de interesses particularistas e a construção democrática se torna horizonte de sua ação, estabelecendo-se novas formas de relação com o Estado. A nova sociedade civil não se restringe aos protagonistas da transformação social pensada pelos projetos políticos da esquerda tradicional. Surgem novos atores que buscam romper subordinações a partidos e grupos políticos autoritários. A autonomia surge como horizonte buscado na relação entre atores sociais e estatais, atravessados ambos por distintos projetos políticos.

A idéia de sociedade civil diferencia-se também da idéia de um "terceiro setor", filantrópico, assistencial ou não lucrativo, distinto do Estado e do mercado e desvinculado de projetos políticos ou lutas sociais. Os mesmo atores sociais podem ser vistos como integrantes tanto da sociedade civil como do chamado "terceiro setor".

A sociedade civil, conforme entendida neste trabalho, se caracteriza como conjunto de organizações sociais que incidem na cena pública, entre as quais organizações populares, sindicatos, movimentos sociais, ONGs, entidades assistenciais, profissionais, redes e fóruns. Não homogênea, virtuosa ou apolítica, mas atravessada por diferentes projetos políticos. Integrada tanto por organizações voltadas à construção democrática, que buscam ampliar direitos, como por organizações voltadas a interesses corporativos, sejam empresariais, de trabalhadores ou outros grupos, que participam do debate público e buscam legitimar na esfera pública os seus interesses. Há organizações que ora se fecham em seus interesses particularistas e ora participam do debate público, como algumas entidades assistenciais,

[13] Estas são citações extraídas do documento de balanço de uma campanha nacional por políticas públicas para a infância realizada por ONGs e organizações sociais na Argentina em 2006. Os autores citados foram coordenadores desta campanha. De forma semelhante, Monika Dowbor (2007) assinala a opção do movimento sanitarista, desde os anos 80, no Brasil pela estratégia de ocupação de espaços no Estado. Esta opção pela ocupação de espaços de relação com políticas públicas será retomada ao longo do trabalho.

empresariais e mesmo sindicatos patronais ou de trabalhadores. Importa neste trabalho analisar os processos que possibilitam sua maior adesão a uma perspectiva de direitos e sua incidência na construção democrática.

Uma nova noção de cidadania: a centralidade dos direitos

A reconstrução democrática marca, nos países estudados, o início de importantes mudanças no perfil da sociedade organizada e ativa nas lutas sociais. Marca o início de uma revisão nos conceitos de transformação social, que adquirem desde então importantes referências na noção de direitos.

Durante as ditaduras, a partir das lutas contra a repressão política e pelos direitos humanos, surgem novas lutas por direitos sociais, nas periferias das cidades, no campo e em torno a novos temas como os direitos das mulheres e os direitos ambientais. As lutas por direitos passam então a ocupar uma nova centralidade na ação de "novos movimentos sociais" e de uma "nova" sociedade civil.

Na Argentina, Peruzzotti (2002:103) sublinha que o movimento dos direitos humanos representa "o ponto de partida" de uma "nova forma de associativismo civil". Este novo associativismo, em contraste com o modelo corporativista que "apontava a dissolver a sociedade no Estado", apontaria segundo o autor, a "estabelecer claros limites institucionais entre sociedade e Estado através da instauração de um sistema efetivo de direitos".

No Brasil, Evelina Dagnino[14] caracteriza esta transição como a emergência de uma nova noção de cidadania, como estratégia de afirmação, de criação e ampliação de direitos.

Além da autonomia, pluralismo, heterogeneidade e abertura ao debate, apontados como valores característicos de uma nova configuração da sociedade civil, a centralidade dos direitos e a ampliação da cidadania passam a caracterizar novas estratégias de luta social. A nova cidadania transcende a concepção liberal de pertencimento a um sistema definido de direitos e afirma o direito de participar da própria definição desse sistema – "o direito de definir aquilo no qual queremos ser incluídos, a invenção de uma nova sociedade" (Dagnino 1994:100). Nas críticas aos regimes do leste europeu, Claude Lefort (1987:54-57) já assinalava o surgimento de novas demandas sobre a qualidade da democracia e de uma nova sensibilidade social para as "lutas inspiradas pela noção de direitos", enfatizando que os direitos são "necessariamente chamados a sustentar novos direitos". São instrumentos de "invenção democrática".

[14] Ver Dagnino (1994): Os Movimentos Sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania.

Lefort afirma que os direitos são princípios que "não existem à maneira de instituições positivas, das quais podemos (...) inventariar os elementos", que não se confundem com "vantagens adquiridas" e nem "outorgadas" por outros. Ao contrário, considera que o ser humano é "aquele cuja essência é enunciar seus direitos" e que "ninguém poderia ocupar o lugar (...) de onde teria autoridade para outorgar (...) direitos". Na sua perspectiva a adesão aos direitos caracteriza "uma maneira de ser em sociedade cuja medida não é a simples conservação de vantagens adquiridas". E prossegue assinalando que "os direitos não se dissociam da consciência dos direitos" e que a sua institucionalização "fornece o apoio necessário à consciência do direito". Embora reconheça que a institucionalização dos direitos implica, por um lado, a possibilidade de "ocultação dos mecanismos indispensáveis ao exercício efetivo dos direitos", sublinha que "a consciência dos direitos se encontra tanto melhor partilhada quando são declarados, quando o poder afirma garanti-los, quando as marcas das liberdades se tornam visíveis pelas leis".

A afirmação de uma nova noção de cidadania permite analisar a centralidade dos direitos e das políticas de direitos em novas estratégias de transformação e justiça social. O potencial revolucionário dos direitos, que não são confináveis a vantagens outorgadas mas que, uma vez formulados exigem sua contínua ampliação, foi afirmado por Claude Lefort, e por Hannah Arendt (1989), quando enfatiza o direito a ter direitos, expressão muito presente na caracterização dos novos movimentos sociais. Evelina Dagnino afirma esta mesma perspectiva, do direito a criar novos direitos, e a centralidade da construção de direitos nas estratégias de atores sociais que buscam reinventar a sociedade onde querem ser incluídos.

Novas esferas públicas e o controle social sobre políticas

Quando se revelam – na Europa ou na América Latina - os limites da democracia representativa formal, a sociedade civil reivindica novas formas de interlocução com o Estado, de participação no debate dos assuntos públicos e dos critérios em que se fundamenta o governo da sociedade. Desde os anos 90 são criados em muitos países diferentes espaços de debate e negociação entre Estado e sociedade, entre os quais se podem citar câmaras de negociação sobre políticas salariais e industriais, mesas de negociação sobre as políticas e o desenvolvimento local, grupos assessores da sociedade civil a governos, conselhos participativos e fóruns de debate que interpelam poderes públicos.

Especialmente no Brasil, as reivindicações dos novos movimentos que surgiram na resistência à ditadura se transformaram, no período Constituinte, em propostas de criação de novos espaços públicos e de novas políticas de direitos. Desde então, setores da sociedade

civil reivindicam e lutam por seu espaço em conselhos, conferências e outros espaços de debate e controle social sobre políticas e orçamentos públicos.

Em alguns outros países, à ditadura sucedeu-se também um momento constituinte em que se criaram novos espaços participativos. Na Constituinte colombiana a paz foi o tema que articulou a sociedade vitimada pelas lutas paramilitares. No México constituíram-se *"consejos de ciudadanos"*, e impulsionou-se uma reforma eleitoral que permitiu a eleição de *"diputados ciudadanos"* (Sánchez y Alvarez, 2002:230:273). Na Argentina, a reforma constitucional de 1994 introduz instrumentos de democracia semi-direta como a iniciativa legislativa (art. 39) e a consulta popular (art. 40)[15] Em 1996, a Constituição da cidade autônoma de Buenos Aires incorpora diversos princípios e instrumentos de participação cidadã.

Os novos espaços de interlocução entre Estado e sociedade abrem possibilidades, de maior incidência das organizações da sociedade sobre as decisões políticas, cuja concretização e alcance é necessário avaliar.

Estes espaços participativos vêm sendo analisados enquanto novas esferas públicas que se caracterizam pela presença de diferentes atores sociais – setores do Estado, segmentos populares e, em alguns casos, empresários. O diálogo entre atores, embora tenso, supõe algum grau de reconhecimento mútuo da validade das reivindicações e dos conflitos entre elas. Desta forma se rompem, em alguma medida, a impermeabilidade e as hierarquias que tradicionalmente separam estes atores, inaugurando-se possibilidades de negociações baseadas numa lógica argumentativa. Estas características da teoria habermasiana[16] têm sido freqüentemente utilizadas para pensar as novas "esferas públicas" de debate, negociação e decisão. Embora esta teoria tenha sido elaborada num contexto europeu, em torno a conflitos e assimetrias de poder menos tensos e amplos do que na América Latina, alguns de seus traços são interessantes para a análise da novidade que representam os novos espaços fundados na quebra de hierarquias rígidas entre Estado e sociedade, introduzindo possibilidades para a lógica argumentativa e para o reconhecimento da legitimidade de novos atores sociais em debates e decisões sobre assuntos públicos.

Telles (1994:101) sublinha as possibilidades abertas pelas experiências de construção de "espaços públicos" que "conferem legitimidade aos conflitos" e onde "a medida de equidade e a regra de justiça" podem ser "alvo do debate e de uma permanente negociação". Nestes espaços as diferenças devem expressar-se. Neles "circulam e se debatem valores, argumentos se articulam e opiniões se formam[17]". Através da pluralidade das opiniões podem-se construir

---

[15] Esta Constituição é contraditória pois afirma fortes limites à participação. No artigo 1°, estabelece para o governo a forma representativa e, no artigo 22 reforça esta definição assinalando que *"el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes"* (Ford, 2002).

[16] A principal referência é Habermas (1984).

[17] A reconstrução de opiniões e valores a partir da quebra de hierarquias entre os atores, e a lógica da argumentação são traços fundamentais nas novas esferas públicas. A obra de Jurgen Habermas (1984) tem sido a referência fundamental para as análises sobre estes novos espaços de interlocução, bem

"critérios de validade e legitimidade dos interesses e aspirações" que são então reconhecidos como "direitos". Sublinham-se assim as possibilidades de confronto e debate entre interesses distintos, que através dos quais se pode passar da reivindicação de interesses à construção de direitos[18]. A necessidade de justificação pública de interesses, como aponta Lefort (1987:62), constrói coletivamente legitimidades e critérios do que é justo e injusto, constituindo-se o processo de construção coletiva de direitos.

O reconhecimento e a legitimação de conflitos e interesses contraditórios são elementos definidores da política e a heterogeneidade e a pluralidade da sociedade são essenciais à sua ação pública. Para além da participação das elites tradicionais nas definições dos rumos do país, os novos espaços participativos incluem atores tradicionalmente excluídos dos círculos do poder, que Rancière denomina a "parcela dos sem parcela[19]", essencial à construção democrática.

Embora de concretização muito limitada, mais ainda nos demais países do que no Brasil, estas características foram atribuídas a conselhos e outros espaços instituídos para a legitimação de decisões públicas, com paridade entre Estado e organizações da sociedade. Concepções mais restritas de participação não enfatizam a construção de espaços públicos paritários, amplos e heterogêneos, onde o argumento de autoridade seja substituído pelo debate argumentativo. Este trabalho busca distinguir experiências participativas onde emerge ou não a perspectiva do controle social, que se vincula a possibilidades de influência ou incidência sobre as definições de uma política pública.

Do conceito de esfera pública resgatamos a possibilidade do confronto entre interesses e da legitimação, pela fundamentação em princípios aceitos pelas partes, de direitos que passam a ser publicamente reconhecidos. Destaca-se a importância da superação de hierarquias de autoridade e o reconhecimento da legitimidade de discursos e interesses diferentes e divergentes; a abertura de debates onde a lógica argumentativa deve fundamentar reivindicações, permitindo a construção de novas opiniões, as negociações, e a formação de consensos, sempre limitados e provisórios, sobre interesses comuns que adquirem assim o status de direitos. Os espaços públicos que reconhecem a legitimidade de atores sociais e estatais para o debate e a decisão sobre políticas são a essência do controle social sobre políticas.

---

como a obra de Hannah Arendt (1989), com sua discussão sobre os conflitos entre o totalitarismo e a afirmação de direitos.

[18] O dossiê Movimentos sociais e a Construção Democrática, do Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática, integrado pela autora, faz uma ampla revisão bibliográfica sobre este tema especialmente no capítulo Esfera Pública e Democracia no Brasil (GECD, 1999).

[19] Esta expressão de Jacques Rancière (1996) ilustra sua tese fundamental sobre a importância do dissenso e do conflito na ação política e a importância da permeabilidade às vozes minoritárias percebidas, muitas vezes como "ruído" que perturba o curso habitual das relações de poder.

Estas três matrizes teóricas apontam a emergência de uma perspectiva de direitos que talvez não se encontre à maneira de "instituições positivas" das quais podemos "inventariar os elementos". Ela distingue vantagens ou benefícios limitados e concedidos ou outorgados de direitos "necessariamente chamados a sustentar novos direitos". A ampliação dos direitos se torna possível pelo seu reconhecimento nas leis, políticas definidas em espaços públicos.

A consciência do direito recusa "submeter-se ao imposto", concedido ou outorgado em relações privadas ou filantrópicas e busca o alargamento do direito reconhecido na política pública.

Esta perspectiva de direitos será o parâmetro para a avaliação do potencial democratizador dos espaços ou experiências participativas estudados. Ela não se caracteriza por um elenco de altas expectativas positivamente definidas, mas pelas possibilidades de rompimento de limites impostos seja de benefícios concedidos ou de âmbitos de ação permitidos.

A perspectiva de direitos não é a única a caracterizar as experiências participativas e segue, em cada país, caminhos marcados por diferentes tempos de avanços e recuos. Este trabalho busca identificar obstáculos à afirmação destes horizontes, entre os quais o confinamento a interesses locais, imediatos, corporativos ou privados e as subordinações a projetos ou interesses de grupos políticos.

II. CIDADANIA E CONSTRUÇÃO DE DIREITOS

Para avaliar os limites e alcances dos espaços participativos no alargamento dos direitos e das políticas sociais faz-se necessário resgatar alguns processos históricos característicos da construção da cidadania e dos direitos na região estudada.

Inicialmente se analisa a constituição e permanência de uma "subcidadania[20]" gerada pela naturalização de desigualdades étnicas e que é considerada também como geradora de um verdadeiro "*apartheid*[21]" social. A seguir se examina a construção da chamada "cidadania regulada[22]", modelo de políticas de direitos que se pretendeu universalista, construído sob a égide de regimes populistas e autoritários. Este processo teve também a influência de projetos centralistas de esquerda, e ambos marcaram as relações entre Estado e sociedade com traços de subordinação, que ainda se recriam continuamente.

No final do século XX duas tensões opostas afetam as concepções de direitos e as formas de relação entre eles e as políticas sociais. As transições para a democracia aparecem como momento de inflexão em que surgem novas demandas de ampliação da cidadania e novas relações da sociedade com a construção democrática. Por outro lado, a globalização da economia e o pensamento neoliberal provocam o surgimento de agendas que desvinculam as políticas sociais da garantia de direitos.

A desigualdade naturalizada

Certamente cada um dos países do cone sul constitui uma experiência histórica particular, com suas especificidades na conformação da nação, do Estado e na relação deste com a sociedade. Mesmo reconhecendo as diferenças, destacam-se, porém, tanto no passado como no presente, experiências comuns com relação a grandes ciclos históricos (como o passado colonial), ou econômicos (como os modelos de desenvolvimento fundados na exportação de produtos agro-extrativistas, e na substituição de importações), e também nas experiências sócio-políticas recentes, como aquelas relacionadas às ditaduras, aos processos de recuperação democrática e aos impactos recentes da globalização econômica e política (Garcés, 2005).

---

[20] Veja-se a obra de Jessé Souza (2003): A construção social da subcidadania. Para uma sociologia política da modernidade periférica.

[21] Cristovam Buarque (1993) desenvolve a idéia de que no Brasil as desigualdades são de tal forma arraigadas na realidade nacional que se poderia identificar uma situação de "apartamento" entre duas categorias de cidadãos semelhante a dos regimes africanos em que vigora o "*apartheid*". Aqui consideramos que o Paraguai vive situação semelhante.

[22] Expressão de Wanderley Guilherme dos Santos (1979).

Embora muito distante dos processos atuais de construção democrática, o período colonial deixou algumas marcas relevantes na construção das identidades nacionais e nas formas como atualmente se constrói e atua a sociedade civil nestes países. A herança colonial marca-os com processos tortuosos de construção nacional vinculados aos interesses de metrópoles estrangeiras, que polarizaram fortemente os movimentos e decisões econômicas e políticas nestes países. A implantação do Estado nacional ocorreu sobre povos indígenas e africanos, dizimados e amalgamados sob relações autoritárias e violentas com povos europeus. Nesse sentido, Darcy Ribeiro assinala que a América Latina é um conjunto de povos "constituídos por atos e vontades alheios a eles mesmos", produzindo "o que não queriam e nem comiam". Assinala ainda que as novas comunidades humanas surgiram como resultado "ocasional, não esperado e quiçá até indesejado" de empresas estrangeiras voltadas a explorar e produzir bens exportáveis. Os "neomericanos" formam uma população mestiça estimada pelo autor em cerca de 300 milhões de habitantes, cerca de metade do total da população latino-americana no ano 2000, uma "massa abundante de gente escura, mestiça de índios e de negros, meio envergonhados de seus rostos tão contrastantes com os padrões europeus de beleza e dignidade" (Ribeiro, 1982: 45). Povos que se envergonham também de sua própria trajetória de construção dos Estados nacionais, considerados "atrasados" ou "subdesenvolvidos" em relação a democracias supostamente "mais maduras".

Após os processos de independência desencadearam-se no cone sul intensos processos de imigração de europeus buscando mão-de-obra para as empresas agrícolas e industriais e visando o "branqueamento" da população e o "melhoramento da raça"[23]. No entanto, exceto na Argentina e no Uruguai, eles encontraram populações tão numerosas que não puderam mudar suas características raciais básicas (Ribeiro, 1982: 46). Nestas condições se articularam formas tradicionais com formas "ocidentais" de relações sociais e concepções sobre o indivíduo, a sociedade e o poder, que coexistem de forma complexa e contraditória até os dias de hoje. Segundo Delamaza (2002:214), alguns países latino-americanos são especialmente marcados pelas formas tradicionais de organização social indígenas e camponesas e neles "o Estado não chega a recobrir o espaço nacional". Nestes países, considera que "os setores populares (...) durante o transcurso do processo de industrialização e urbanização, foram desenvolvendo fragmentariamente a integração nacional".

A construção de identidades nacionais é geralmente produto de processos fragmentados, decorrentes de complexas relações entre o perfil social e ideológico dos segmentos sociais que formam as elites econômicas e políticas, da forma como se constituem

[23] A chamada ideologia do "branqueamento" está presente nos diversos países estudados. Juan Bautista Alberdi, importante pensador com decisiva relevância no processo de elaboração da Constituição Argentina, escreveu, em 1887, que "os argentinos nativos não têm um hábito de trabalho e respeito pela autoridade" e que portanto se teria que "fomentar a imigração". E segue: "Que venham muitos estrangeiros" que, ao mesclar-se com "a população nativa" originem "um novo tipo de homem, um novo tipo de argentino". Citado por Gabarra, Zagni, Hayek, (2004:46).

as oligarquias regionais e de como se relacionam com o "centro" da nação. Nos países estudados, o papel das elites na ruptura do vínculo colonial, a forma e o ritmo com que se estabeleceu o poder militar centralizado são fatores determinantes na construção do Estado e da nação. Em estudo comparativo entre Brasil e Argentina. Trindade (1992:42) aponta também a importância da organização dos setores secundários das elites e das classes médias rurais e urbanas na Argentina onde, em decorrência, o Estado teria adquirido mais nitidamente o papel de mediador entre os interesses e as demandas de uma sociedade civil precocemente organizada[24].

O autor assinala que, no Brasil, ao contrário, o maior poder coercitivo do Estado sobre as organizações sociais, a predominância de relações clientelistas e paternalistas na sociedade rural, a presença de partidos políticos regionais e oligárquicos, a ausência de classes médias politicamente organizadas e, especialmente, a pouca diversificação social, foram fatores determinantes de um "paradoxo" – a preservação de um modelo político que, segundo o autor, continua sendo tributário do liberalismo oligárquico gerado pela sociedade agrária e tradicional, embora acompanhado da modernização de setores da economia e da sociedade. Marcada por quatro séculos de escravidão negra, que acentuaram a cultura do favor e a naturalização da desigualdade, a sociedade brasileira tornou-se tão profundamente desigual, que chega a ser caracterizada como uma situação de *apartheid* social.

Da mesma forma o Paraguai, país de economia predominantemente agrária, devastado por grandes guerras e com os maiores períodos ditatoriais, é marcado, como o Brasil, pela naturalização da desigualdade - neste caso pela discriminação da população de origem guarani.

O Chile ocupou, ao longo da história, um lugar intermediário entre a extrema desigualdade social e étnica que marcam até hoje o Brasil e o Paraguai e, por outro lado, Argentina e Uruguai, onde as características indígenas e camponesas foram suplantadas por concepções e formas ocidentais de relações sociais. Nestes países a escravidão negra não foi numerosa e duradoura como no Brasil e os povos indígenas foram dizimados em guerras de extermínio. Curiosamente são os únicos países onde a complexidade étnica parece não ser determinante na naturalização da desigualdade que marca a construção das identidades das demais nações latino-americanas.

Após o processo das independências, os cinco países viram a constituição de democracias formais, marcadas por revoltas e períodos ditatoriais, mas com alguma

[24] Alguns autores como Hilda Sábato (1998) e Enrique Peruzzotti (2002:85) assinalam a precoce constituição, especialmente em Buenos Aires, de uma sociedade civil moderna, que se organiza e debate os assuntos públicos, ainda no século XIX. Assinalam no entanto que, neste período, a ausência de uma sociedade política representativa não possibilitou a participação da sociedade civil nos processos formais de tomada de decisões (Peruzzotti, 2002:109).

alternância de poder pela via eleitoral, com exceção do Paraguai que, após a devastação de duas grandes guerras, raramente conheceu processos eleitorais livres.

Até o final do século XIX, a filantropia e o controle sobre os pobres foram marcas importantes das políticas sociais voltadas, por exemplo, aos doentes, aos velhos e inválidos e aos chamados "menores de idade". De um lado, elas revelam a delegação das responsabilidades sociais à benemerência de segmentos sociais organizados numa perspectiva filantrópica de base geralmente religiosa e, de outro, revelam a necessidade de controle às chamadas "classes perigosas" marginalizadas. Ambas as vertentes buscam controlar a expansão de "males" considerados "característicos" das classes populares como as doenças originadas das péssimas condições de trabalho e de moradia insalubres e as manifestações dos negros, indígenas, camponeses, "menores", mendigos e demais segmentos marginalizados. Em um primeiro momento, a intervenção do Estado em saúde vinculou as atividades médico-sanitárias aos interesses econômicos e às necessidades do comércio internacional (Almeida, 2002:2). As concepções "higienistas" caracterizaram as políticas urbanas, assistenciais e de saúde pública até os primeiros anos do século XX, buscando controlar a expansão de doenças infecto-contagiosas através da vacinação, da imposição de padrões de higiene ao comércio de alimentos e às moradias populares (Koga, Heimann e Kayano, Nastari, 2005).

Antes do século XX, a repressão e o clientelismo exercidos pelo Estado e pelas elites oligárquicas foram dificuldades marcantes para a constituição de formas organizadas e autônomas de expressão das classes subalternas. Apesar das políticas de controle, as revoltas caracterizavam então a expressão destas classes e marcaram fortemente todos os cinco países durante os quatro primeiros séculos de suas histórias. Revoltas indígenas[25], negras[26] e populares, movimentos contra os extorsivos impostos exigidos pelas metrópoles, são em geral minimizados pela literatura que se pauta predominantemente por uma matriz de análise "estadocêntrica". No entanto, ao investigar a origem das políticas públicas, encontra-se nelas a resposta do Estado a estas manifestações, bem como aos reclamos de outros segmentos sociais.

Na Argentina, Chile e Uruguai, países em que se formou uma ampla classe média assalariada, nota-se uma reivindicação mais precoce e vigorosa de políticas de educação que se traduziram na implementação da educação pública básica e na fundação de universidades, antes mesmo do final do século XIX. Nestes países, os segmentos assalariados,

[25] No Brasil, no Chile, no Paraguai são conhecidas grandes mobilizações indígenas na defesa de sua sobrevivência e suas terras. As insurreições Mapuches em *Curralba* (1598) e durante todo o período até 1880, no Chile, a Revolução *Comunera* contra os *"encomenderos"* no Paraguai em 1735, o massacre de *Salsipuedes*, em 1832, no Uruguai, a Confederação dos Tamoios e as revoltas dos Manaus no Brasil são alguns exemplos. Ver Albuquerque (2004).

[26] Sidney Chalhoub (1990) é um historiador que se dedica a resgatar a participação dos escravos brasileiros no processo de abolição da escravidão e de outras revoltas populares como a conhecida "Revolta da Vacina", ocorrida no início do século XX no Rio de Janeiro.

predominantemente "brancos" conquistaram uma significativa gama de direitos trabalhistas e sociais vinculados ao trabalho formal.

Ao contrário, no Brasil e no Paraguai, as discriminações de origem étnica parecem destacar-se como fator relevante para a "naturalização das desigualdades" e para a manutenção de altíssimas proporções de "cidadãos de segunda classe", que até recentemente permaneceram à margem de políticas públicas como a educação e a saúde, caracterizando-se um *apartheid* que separa a nação em partes que não "pertencem" ao mesmo país e não se reconhecem pela igualdade dos direitos.

A naturalização das desigualdades ou a subcidadania permanecem limitando a construção da igualdade e da democracia e são traços dominantes nas lutas sociais especialmente na América Andina. No cone sul, os países que alcançaram melhores indicadores de qualidade de vida e construíram uma noção de integração social através dos direitos são aqueles países mais brancos. Brasil e Paraguai, países não brancos, assemelham-se aos demais países latino-americanos.

O populismo autoritário e a cidadania regulada

No século XX construíram-se políticas públicas que, apesar de limitadas, reconheceram direitos sociais e afirmaram perspectivas universalistas. Ao final do século, porém, este modelo de proteção social atravessou crises e debates nos quais se inserem as recentes experiências de participação e controle social.

Esta seção faz uma breve contextualização histórica da construção de políticas sociais públicas nos países estudados, buscando situar o papel exercido pelo Estado e pela sociedade e, em particular, as lutas pela criação e ampliação de direitos sociais.

Na virada para o século XX, o início da industrialização e a aceleração do processo de urbanização geraram, nos diversos países, o recrudescimento da pobreza urbana, acompanhada de doenças e epidemias. Surgiram então movimentos sociais e operários que organizaram, por um lado, formas de "auxílio mútuo[27]" e, por outro, reivindicaram maior proteção social por parte do Estado. Estes movimentos pressionaram por mudanças importantes nas políticas governamentais relativas aos direitos trabalhistas, previdenciários, à saúde, moradia e proteção social aos idosos, crianças e mulheres gestantes. As novas políticas sociais se ligaram geralmente aos operários e demais trabalhadores formais, principalmente urbanos. Por outro lado, mantiveram-se as políticas "higienistas" de controle das epidemias e habitações insalubres, bem como o atendimento assistencial à saúde dos

[27] No Chile, em 1853 é criada a *"Sociedad de la Igualdad"* e a "União dos Tipógrafos". Em todos os demais países surgem sindicatos e federações operárias e camponesas com influências anarquistas, socialistas e comunistas.

"indigentes" e de alguns grupos mais vulneráveis como gestantes e crianças subnutridas. Na Argentina, Uruguai e no Chile foram criadas também as primeiras leis da Educação pública, as primeiras universidades e jornais da região[28] que contribuíram decisivamente para a ascensão e organização de classes médias com acesso à informação.

A organização dos operários, camponeses e estudantes foi muitas vezes fortalecida pelos movimentos anarquista e socialista e pela criação dos primeiros partidos socialistas e comunistas[29].

Na primeira metade do século XX, com a ampliação do direito ao voto e o surgimento dos primeiros partidos nacionais, de direita e de esquerda, construiu-se nestes países, de formas bastante desiguais, uma democracia institucional representativa. Nessa perspectiva, possivelmente o Uruguai foi o país que alcançou maior estabilidade, seguido do Chile[30]. A legalidade e a institucionalidade constituem-se como marcas culturais nestes países, caracterizando inclusive a formalização das organizações da sociedade. Para a Argentina o balanço é mais complexo, em função das freqüentes intervenções militares a partir dos anos 30.

Estes três países compartilham a experiência de maior implantação de direitos sociais ligados ao trabalho formal, e a constituição de uma noção de "cidadania" fundamentada no *status* de trabalhador. Construíram-se sistemas de proteção social, que incluíram políticas previdenciárias, de saúde e às vezes habitacionais, ligados a "Obras Sociais" ou organizações mutualistas geridas por sindicatos e que abarcavam uma parcela muito significativa da população. Esta proteção[31] social fundamentou, nestes países, uma noção de integração social e de "pertencimento" que articulou, de alguma forma, os cidadãos de todo o país. Como nas chamadas "nações modernas", pertencer à nação "significava ser titular de um crédito garantido por ela". Este processo de "construção de uma nação e de uma identidade nacional",

---

[28] Na Argentina, a primeira Constituição, em 1853 garante o direito à educação como obrigatoriedade das províncias. No Chile, em 1855 é criada a "*Universidad de Chile*" e o "*Instituto Nacional*". Em 1860 é promulgada a Lei Orgânica da Educação, que define a gratuidade do ensino primário e a obrigatoriedade de escolas públicas nos municípios com mais de 2 mil habitantes. (FSP, 1/8/05). O primeiro jornal (*El Mercúrio*) é criado em Santiago, em 1900. No Uruguai, em 1885 se promulga a Lei de Educação Comum que prevê a escola gratuita, obrigatória e laica.

[29] No Chile em 1912 se criou o POS – Partido Obrero Socialista sob a liderança de Luís Emílio Recabarren, mítico dirigente operário, e em 1921 o Partido Comunista. No mesmo período são criados na Argentina e no Uruguai os Partidos Socialista e Comunista; no Brasil em 1922 fundou-se o PCB; no Paraguai funda-se em 1915 o Partido Obrero que se transforma em Partido Socialista Revolucionário (1918/30). Em 1921 surge o Partido Comunista, que dura poucos anos.

[30] Delamaza (2002:215 e 226) se refere ao "mito da democracia Chilena" que recentemente procura ser revisto pelos historiadores. A continuidade institucional fundamentou-se em alianças e *concertaciones*. Entre 1933/47 governa uma Frente Popular, constituída pelo Partido radical e partidos socialistas e comunistas. A seguir houve uma tendência a estruturar-se um sistema conhecido como dos "três terços" onde ocuparam espaço a direita, o centro e a esquerda (Garcés, 2005).

[31] No Uruguai, a partir dos governos de José Batlle Ordóñez (1903/07 e 1911/15) se instituiu um sistema de proteção precoce na América Latina que, embora liberal, protetor e paternalista, criou empresas públicas de telefonia, petróleo e eletricidade, nacionalizou alguns bancos e consolidou direitos trabalhistas (Moreira, 2005).

ligado à ampliação de direitos sociais, que Beatriz Sarlo (2005) identifica na Argentina, pode ser observado também no Uruguai e, em alguma medida, no Chile.

No entanto, estes processos foram tortuosos e contraditórios, sendo difícil uma análise mais acurada das diversas dimensões da construção democrática. Na Argentina, por exemplo, o "enigma peronista" é ainda hoje muito polêmico, merecendo adesões apaixonadas e, por outro lado, incompreensões e rechaços. É considerado por muitos como um "fenômeno maldito", que a "cultura burguesa não pode assimilar" e que tem dificuldades de se integrar ao sistema de partidos. Seu paradoxo está no papel decisivo que desempenhou na história da organização de setores populares, convivendo com a construção de "violentas" práticas políticas "de confrontação" (Saba, 2002:149).

É inegável o papel determinante do peronismo na incorporação de novos segmentos operários, que ainda não se haviam integrado às estruturas sindicais e políticas, na construção da nação e da identidade nacional, através da ampliação de direitos sociais. Estas conquistas se deram, no entanto, em detrimento da ampliação dos direitos políticos (Sarlo, 2005:38-39). Diversos autores assinalam a construção de uma cultura política violenta e marcada pela lógica "do branco e do negro", dos "amigos e inimigos", onde se eliminou a cultura do debate e da negociação baseados na reconsideração de posições e na consideração de argumentos[32] que caracteriza a sociedade civil moderna (Saba, 2002:149). Peruzzotti (2002:82) considera que a política sindical peronista restringiu o direito de livre associação e "pretendeu eliminar a dimensão política da ação[33]". Desenvolveu-se desta forma uma experiência de participação que dissociou o campo de ação do movimento social da ação política. Foram eliminados espaços públicos marcados pelo debate democrático e pela legitimidade do conflito e do dissenso.

Apesar da construção da identidade nacional fundada na garantia de direitos sociais, que caracterizou as experiências argentina, uruguaia e chilena, persistiram também algumas franjas importantes de exclusão social, especialmente no Chile e nas regiões do nordeste e noroeste argentinos[34], que atingem especialmente os camponeses e os povos indígenas nestes países.

Conforme assinalado, o Brasil é um país marcado por um enigmático "liberalismo oligárquico" e autoritário gerado pela sociedade agrária e tradicional e pela escravidão, que

---

[32]Saba (148) assinala que "o foro democrático (...) é o âmbito onde se formam as preferências (...) construídas coletivamente (...) os conflitos não são vistos como algo irredutível (...) e ninguém é completamente (...) excluído do espaço político". A legislação sindical peronista, conforme se vê na nota seguinte, levou a uma lógica que dificultava o entendimento e a negociação entre facções opostas.

[33] O autor assinala (*op.cit.*) que a legislação sindical argentina de 1943 proscrevia "*todos los postulados o ideologias contrárias a los preceptos básicos de nuestra nacionalidad (...) y abstener-se por completo de participar en la acción política*".

[34] A publicação "*Espacio NOA*" apresenta indicadores que mostram a situação de pobreza (índices de desemprego, mortalidade infantil e analfabetismo) das províncias do nordeste e especialmente do noroeste argentino. A publicação pode ser encontrada na página web: www.nuevatierra.org.ar/espacionoa .

acentuaram a cultura do favor e a naturalização da desigualdade. Conheceu uma menor generalização dos direitos sociais, associada à grande extensão do trabalho informal, constituindo-se direitos de cidadania estendidos apenas aos trabalhadores formais. A política foi geralmente espaço das elites e o enraizamento dos partidos de esquerda foi um tanto restrito. No Paraguai a naturalização das desigualdades também é um traço marcante. Devastado por grandes guerras, tem a mais débil das experiências de democracia política e os maiores períodos ditatoriais. Ao contrário da Argentina, onde a recente deterioração da qualidade de vida gera um forte sentimento que cobra o pagamento de uma dívida – pois "o Estado não garante aquilo que havia se comprometido a garantir" (Sarlo, 2005: 12-16) – no Brasil e no Paraguai esta expectativa em relação ao Estado nunca se consolidou, pois o Estado nunca assumiu efetivos "compromissos" de garantia de direitos a toda a nação.

Apesar das importantes diferenças, os processos de inclusão de classes operárias e populares, nos cinco países, correspondem a projetos com traços desenvolvimentistas e nacionalistas que se estenderam até pouco mais da primeira metade do século XX, implantando versões "vernáculas[35]" do que na Europa se constituiu como o "Estado de bem-estar social". No período marcado pelas duas grandes guerras mundiais se expande a produção capitalista, e o operariado emergente nos países latino-americanos reivindica a extensão de direitos sociais. A segunda guerra marcou a necessidade de "substituição de importações" e os consensos criados no pós-guerra apontaram formas de proteger as economias nacionais (Belluzzo, 2002), acentuando-se a emergência de projetos de desenvolvimento nacional fundados na expansão do papel desenvolvimentista do Estado, de proteção à economia e à industria nacionais.

Com os governos battlistas do início do século, no Uruguai, a Frente Popular no Chile (38-47), o período entre Vargas (30) e Juscelino Kubitscheck (55) no Brasil e o peronismo (46-52 e 52-55) na Argentina, os antigos regimes oligárquicos e agro-exportadores deram lugar aos chamados modelos desenvolvimentistas, com diferentes graus de industrialização e onde o Estado assumiu um forte papel de intervenção econômica e social. Criaram-se, nos diversos países, políticas de proteção social vinculadas ao trabalho formal. No Brasil este sistema foi caracterizado, por Wanderley Guilherme dos Santos, (1979) como a garantia de uma "cidadania regulada", extensiva apenas à parcela minoritária dos trabalhadores formais. No Uruguai, Argentina e Chile, embora também regulada, esta cidadania foi capaz de integrar a

[35] Embora bastante distintos, podem apontar-se nestes países, períodos caracterizados por impulsos desenvolvimentistas centrados no protagonismo do Estado e voltados para a construção de sistemas de proteção social semelhantes aos do chamado "Estado de bem-estar". Os autores dos artigos sobre cada um dos países no livro *La Construcción Democrática desde abajo en el Cono Sur*, Albuquerque (2002:196, 198) usam termos como *"socialdemocracia vernácula"*, ou *"Estado de Compromiso"*. No Paraguai a relação entre a construção de direitos e o papel desenvolvimentista do Estado é muito mais tênue.

grande maioria da população[36]. No Paraguai, sua extensão foi ainda menor do que no Brasil. A segmentação que caracterizou as chamadas políticas de bem-estar é um dos aspectos que vai originar, no final do século, o agravamento dos limites de cobertura e o questionamento das expectativas de universalidade atribuídas a estas políticas. Definir novos formatos de universalidade para as políticas sociais é o desafio que se coloca no início do século XXI, mas já está presente desde meados do século XX.

A deterioração do relativo "bem estar" criado nos melhores anos do modelo desenvolvimentista[37] (nos países e na medida em que houve) provocou, já nos anos 50 e 60, grandes mobilizações operárias, camponesas, estudantis e populares que alimentaram propostas de mudança e justiça social vinculadas a propostas de "uma nova ordem social e política, de caráter mais inclusivo e democrático" (Garcés, 2004:121). Estes projetos foram objeto de debates que os caracterizaram como projetos de "reforma" ou de "revolução" – dois caminhos de transformação social que se destacaram na América Latina dos anos 60.

Os projetos de reforma social caracterizam o governo de Frei Montalva, no Chile e as "Reformas de base" de João Goulart no Brasil. Estes governos tentaram aprofundar os projetos nacional-desenvolvimentistas dos anos anteriores, agregando-lhes projetos de reformas de políticas agrárias, educacionais, urbanas e de saúde pública, reivindicadas por mobilizações sociais como, por exemplo, o movimento sanitarista, as mobilizações sindicais e as Ligas Camponesas no Brasil.

Por outro lado, acalentada pela experiência Cubana e pelo idealismo de Che Guevara, surge, em todos os cinco países, uma "nova esquerda revolucionária[38]", que se diferencia da "esquerda tradicional". Nos cinco países surgiram grupos revolucionários (urbanos e rurais) que questionaram "os projetos reformistas ou nacional-populistas, tanto por seus limites democráticos como porque não modificavam substantivamente o capitalismo nem a dependência dos países centrais". Estes grupos, surgidos especialmente entre os jovens e classes médias ilustradas, mas também entre setores operários e camponeses[39], fizeram da revolução o seu paradigma, articulando aspirações nacionalistas, anti-imperialistas e anti-capitalistas (Garcés e Rodríguez, 2004, Peruzzotti, 2002:100).

---

[36] Mesa-Lago (1991) assinala que, nos anos 60, quase toda a força de trabalho no Uruguai, mais de 70% da PEA no Chile, 55% na Argentina e 23% no Brasil estava inscrita em esquemas de seguridade social.
[37] Delamaza (2002:227) assinala que, já em 1955 pode-se notar uma perda de dinamismo econômico que debilita o "Estado de Compromisso" no Chile.
[38] Beatriz Sarlo (2005:38) assinala que a Revolução cubana despertou em todo o ocidente o debate em torno da "nova esquerda" e que, na Argentina, o peronismo esteve no centro desse debate.
[39] Destacam-se o *MNL (Movimiento Nacional de Liberación)*, conhecido como movimento "*Tupamaro*", no Uruguai, os "Montoneros" (fração jovem do peronismo) e o PRT-ERP (*Partido Revolucionario de los Trabajadores - Ejército Revolucionario del Pueblo* - de origem trotskista, principal grupo não peronista da esquerda argentina cujo líder emblemático foi Roberto Santucho) na Argentina, o *MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionaria)* chileno. No Paraguai, as Ligas Camponesas foram organizações extremamente radicalizadas e perseguidas durante os anos 50 e 60. No Brasil também foram numerosos os movimentos armados (Garcés, 2005).

É impossível ter a pretensão de analisar as relações entre Estado e sociedade nesta ampla gama de situações, dispares enquanto realizações históricas distintas no tempo, no território e quanto à presença de projetos políticos muito diferenciados. Queremos apenas marcar semelhanças e diferenças.

Embora "regulada", é inegável a importância da cidadania construída pelas políticas de direitos deste período. O modelo de Estado social construído neste período assentou bases essenciais à definição de cidadania como o acesso a direitos e, como assinala Fábio Comparato (1998:43) reorganizando "a atividade estatal em função de finalidades coletivas" e definindo como "atribuição prioritária dos Poderes Públicos a progressiva constituição de condições básicas para o alcance da igualdade social entre todos os grupos, classes e regiões do país". No entanto, estas expectativas em relação ao Estado como garante da igualdade social só se consolidou em três dos países estudados. No Paraguai e no Brasil, as políticas públicas nunca alcançaram a perspectiva de universalidade que, como veremos adiante, também não foram alcançadas na Argentina, Uruguai e Chile onde ao menos integraram as expectativas do imaginário social.

Conforme sublinhado, as experiências nacional-desenvolvimentistas foram marcadas, especialmente na Argentina, mas também no Brasil, por uma forma de governo populista e autoritário, caracterizada pelo protagonismo de um líder carismático e pela constituição de atores sociais que foram funcionais, por um lado, à conquista de importantes políticas de direitos sociais, e por outro lado, à subordinação da sociedade a autoridades centralizadas. As organizações sindicais cresceram em importância política enquanto, paradoxalmente, absorvidas pelo corporativismo[40], pela subordinação ao Estado e a um partido; "abstiveram-se" de agir politicamente, se entendemos que a política exige abrir-se ao debate e conferir legitimidade ao conflito e ao dissenso. Peruzzotti (2002) observa que houve na Argentina uma dificuldade de emergirem novas formas de organização capazes de superar os traços corporativistas e autoritários herdados do peronismo. Os projetos revolucionários de esquerda, que marcaram os anos 60, também foram marcados por uma matriz centralista, que associa a ação política ao Estado e partido. Pode-se apontar então que a subordinação das organizações sociais a partidos políticos e ao Estado foi um fator que dificultou e retardou a construção de uma sociedade civil democrática.

[40] É importante notar que "corporativismo" é um termo com distintos significados na América Latina. Na Argentina, como estamos assinalando, ele se associa ao enorme poder adquirido pelos sindicatos na defesa e mesmo na gestão econômica dos interesses de sua categoria profissional. Da mesma forma no México eles se tornaram verdadeiros "braços" do Estado (Isunza, 2006). No Brasil o poder corporativo dos sindicatos não alcançou as mesmas dimensões e o termo se associa ao 'fechamento' das organizações sindicais a temas que envolvam os direitos para além de sua categoria.

Tensões na virada do século: duas inflexões?

As transições para a democracia constituíram momento determinante nas relações entre cidadania e direitos, sendo apontadas como período de emergência de uma nova noção de cidadania. As ditaduras foram momentos de ruptura com a cidadania construída nos moldes do Estado de bem-estar e também abalaram profundamente as formas de organização e participação social predominantes até então.

O enfrentamento das ditaduras militares, o surgimento dos movimentos por direitos humanos e as transições para a democracia têm sido apontados como ponto de partida para o surgimento de novas formas de associação nos países estudados. Este período é marcado também pela crise dos paradigmas socialistas de transformação social e pelo surgimento de "lutas inspiradas pela noção de direitos" com uma nova sensibilidade a temas como a questão ambiental, as discriminações étnicas, generacionais e de gênero. Os direitos ocupam um lugar central na revisão de paradigmas de ação, de transformação social, de igualdade e de justiça.

No Brasil, ao Estado autoritário e centralista da ditadura se contrapõe um movimento de revalorização da sociedade, emerge com vigor a demanda por uma cidadania ativa, pela participação, pelo controle sobre o Estado. A nova sociedade civil, como sublinha Éder Sader, "entra na cena pública" ocupando seu lugar político, repudiando controles que pretendessem "eliminar a dimensão política da ação", recusando a subordinação aos atores partidários ou estatais. Movimentos sociais ampliados, como o movimento sanitarista, articularam atores sindicais e atores populares, e ocuparam espaços dentro do Estado, elaborando e experimentando modelos de reformas democráticas de políticas.

As ditaduras, paradoxalmente, parecem colocar um novo desafio à participação. Ao contrário do anti-estatismo gerado pelas experiências clientelistas e autoritárias e agudizado pelas ditaduras criam-se novas formas às vezes informais e outras vezes formalizadas de representação ampliada. Santos (1992:7, 21) assinala que, na transição para a democracia evidenciaram-se os limites da democracia representativa formal e diversos movimentos e atores sociais construíram novas lógicas de atuação pública, elaborando propostas de novas formas de participação e de "representação informal".

Alguns traços desta novidade aparecem de forma muito nítida. Surgem espaços de negociação como as câmaras setoriais de políticas industriais[41], novos projetos de ampliação de direitos como o expresso pelo SUS, conselhos paritários, orçamentos participativos. Cresce o entusiasmo pela possibilidade de construção de uma democracia participativa. Os estudos

[41] As câmaras setoriais foram espaços de negociação que envolveram trabalhadores, empresários e governos, onde desenvolveram formas de lidar com os conflitos e interesses divergentes que Francisco de Oliveira (1993) denominou um "confronto propositivo" ou "antagonismo convergente". Ver GECD (1999: 67).

sobre a "democracia deliberativa" analisam as possibilidades abertas de participação da sociedade civil na deliberação e na co-gestão de políticas públicas.

No entanto, este entusiasmo e estas possibilidades não se generalizam, e seguem caminhos distintos, tortuosos, com muitos avanços e recuos nos países estudados.

Os consensos de revalorização da democracia, construídos nas lutas contra as ditaduras, não parecem ter sido suficientes para compensar as grandes mudanças estruturais que marcaram a região no mesmo período (Calderón e Santos, 1992). Em decorrência de condicionantes externos e internos, a recuperação da vida política nas transições para a democracia deixou ver, muito rapidamente, as dificuldades para alcançar a esperada consolidação e aprofundamento democrático. Como aponta Santos (1992:7), a profundidade da crise mundial do Estado e a dificuldade de "reorientar as energias sociais para a reconstrução de Estados democráticos eficientes" dificultou a renovação de aparatos de gestão deteriorados tanto por seqüelas das ditaduras como por formas político-estatais e societárias clientelistas, patrimonialistas e corruptas.

A crise dos modelos nacional-desenvolvimentistas acentuou-se com o acelerado processo de globalização capitalista. A perda do dinamismo da economia abalou a capacidade de investimento dos Estados nos sistemas de proteção, as crises inflacionárias e o crescimento das dívidas externas levaram os países a recorrer a organismos internacionais de crédito, os quais lhes impuseram pesados processos de reestruturação macroeconômica. A abertura econômica da década de 90 debilitou a indústria, que já era pouco competitiva e favoreceu o surgimento de postos de trabalho mal remunerados (Villarreal, 2004b), o desemprego e a precarização das relações de trabalho, acentuando a histórica desigualdade social e provocando o surgimento de novas faces da pobreza. Nos anos 80 agravam-se nos países do cone sul as crises econômicas e fiscais ligadas à reestruturação mundial do trabalho e um contexto recessivo passa a ser ao mesmo tempo limitante dos impulsos democráticos de reformas e resultado de agendas neoliberais.

Os processos de reestruturação econômica foram acompanhados de uma renovação das ideologias liberais, enfraquecendo ainda mais os Estados nacionais em sua capacidade de responder aos reclamos da sociedade por democracia e direitos sociais. As "receitas" neoliberais de reforma do Estado apresentaram-se como amplamente consensuais e apontaram as virtudes das forças dinâmicas do mercado como capazes de responder aos novos problemas e aspirações da sociedade.

Os impulsos democratizadores foram então confrontados com novos dilemas e desafios para a construção de políticas sociais.

Nas últimas décadas do século XX, emergiu com muito vigor o debate sobre a reforma do Estado e um ideário neoliberal se tornou dominante entre as propostas de reforma. Entre as

reformas propostas e implementadas estão as reformas das políticas sociais e a própria noção de política social adquiriu centralidade neste debate. Após um período em que o modelo de Estado de bem-estar construiu concepções sobre os direitos e sobre as políticas de garantia de direitos, as reformas do Estado vêm colocando em debate os modelos de proteção social vigentes, e as relações entre as políticas sociais e a garantia de direitos.

Os modelos "desenvolvimentistas" centrados na industrialização substitutiva de importações construíram uma concepção de direitos centrada no trabalho formal e uma forma de relação entre o Estado e a garantia de direitos, que se define pelas chamadas políticas de bem-estar social. Em alguns países ela nunca se disseminou, em outros sofreu um esgotamento. Mantiveram-se e se recriaram amplos setores sociais excluídos da cidadania definida pelos direitos sociais. A solução de problemas históricos e crônicos, como a segmentação das políticas sociais, o clientelismo, o fisiologismo e um "burocratismo" ineficiente nas instituições públicas, continua desafiando os Estados latino-americanos, com demandas de modernização e de superação de um propalado atraso em relação aos países centrais.

Embora se possa caracterizar a subcidadania e a cidadania regulada como superadas por uma "nova noção de cidadania", estes processos não são lineares. O conteúdo neoliberal das reformas do Estado aponta para uma outra "nova" concepção de cidadania – a cidadania de mercado, a cidadania do cliente, a cidadania filantrópica, que não se vinculam à afirmação e ampliação dos direitos – e sugere uma inflexão em sentido contrário.

A noção de direitos, construída nos moldes do Estado de bem-estar social, com os diferentes níveis de realização que temos apontado, vem sendo fortemente alterada a partir das agendas de reformas implementadas desde então. A sociedade civil que se constituiu nas lutas democráticas contra as ditaduras sofre assim novas mudanças na sua constituição e na forma como participa das disputas por políticas públicas de garantia de direitos.

Ao invés das avaliações predominantes, que interpretam as propostas e resultados das reformas como marcadamente definidos pelo ideário neoliberal, esta pesquisa identificou resultados distintos e heterogêneos e importantes disputas de concepções e de interesses nos processos de reformas das políticas sociais nos paises do cone sul. Estudar estas diferentes trajetórias de reformas é condição para avaliar os diferentes processos de construção de espaços de incidência da sociedade em políticas sociais.

III. MUDANÇAS E REFORMAS NAS POLÍTICAS SOCIAIS

As experiências participativas que analisamos neste estudo vêm-se desenvolvendo no contexto das reformas do Estado que se seguiram às ditaduras militares dos anos 70 e 80 e às crises fiscais e econômicas dos anos 80 e 90 na região. Estas reformas, hegemonizadas em geral por agendas neoliberais, desenharam-se entretanto de formas distintas em cada país. Apesar da prevalência de conotações neoliberais, é preciso notar diferentes fatores e disputas de concepções que vêm marcando o processo geralmente tortuoso de sua implementação.

Entre eles destacam-se características dos Estados nacionais e de suas instituições, o grau de implantação e os limites dos sistemas de proteção social gerados no chamado período "desenvolvimentista", disputas de interesses e disputas entre os impulsos democratizadores surgidos nos períodos de transição democrática e as agendas neoliberais que surgiram como receitas para o enfrentamento das crises econômicas dos anos 80. Destacam-se também diferentes contextos econômicos e políticos e o protagonismo de diferentes atores sociais, partidários e estatais.

Para além das reformas recentes, em que se tornam mais visíveis, diversos dos atuais debates sobre as reformas de políticas sociais já estavam postos. Agendas de reformas foram propostas tanto no período pós-ditaduras como, em alguns casos, desde o final da década de 50, quando os chamados modelos desenvolvimentistas começaram a perder seu dinamismo[42]. Já nos anos 60, diferentes projetos de reforma social foram desenvolvidos como as chamadas "Reformas de base" de João Goulart (61/64) no Brasil, com o governo democrata cristão de Eduardo Frei Montalva (64/70), e com a *"vía chilena al socialismo"* (70/73), liderada por Salvador Allende, no Chile[43]. Embora com características marcadamente distintas, estes governos tentaram aprofundar os projetos nacional-desenvolvimentistas dos anos anteriores, agregando-lhes projetos de reformas de políticas agrárias, educacionais, urbanas e de saúde pública.

As políticas do Estado de bem-estar ligaram-se a uma concepção de desenvolvimento nacional vinculada à expectativa de universalização do trabalho e uma concepção de direitos sociais, associada ao trabalho formal.

---

[42] Delamaza (2002:227) assinala que, já em 1955 pode-se notar essa perda, que debilitou o chamado "Estado de Compromisso" no Chile. Na argentina os anos 40-70 são apontados como o pico da renda e da proteção (Cepal, 1993).

[43] Garcés (2004:121) observa que entre os anos 50 e 70 a política chilena foi marcada por propostas de mudanças que buscaram resolver a crise do modelo substitutivo de importações com propostas, tanto de centro como de esquerda, de ampliação da democracia. Estas propostas, nos anos sessenta, seguiram dois caminhos: o da *"revolución en libertad"* (64/70), levada adiante pela Democracia Cristã, no contexto da "Aliança para o Progresso", promovida pelos Estados Unidos; e a *"vía chilena al socialismo"* (70/73), proposta de uma aliança de partidos de esquerda liderada por Salvador Allende.

Neste capítulo busca-se identificar as origens das mudanças nas políticas que garantem direitos e nas próprias concepções de direitos, assim como as demandas que geraram estas mudanças. Serão observadas algumas das principais políticas sociais, ligadas à garantia de direitos, como a educação, saúde, moradia e infância. As demandas por reformas concentram-se na ampliação da cobertura destas políticas sociais, bem como na melhoria da qualidade dos serviços mas emergem, em todos os países, num período de grande turbulência política e econômica.

Os governos ditatoriais e os primeiros governos dos regimes democráticos enfrentam-se, de formas diversas, com estas novas demandas e, ao mesmo tempo, com fortes crises fiscais decorrentes da perda do dinamismo econômico dos modelos desenvolvimentistas e da globalização da economia. Confrontam-se então propostas de agendas democráticas e liberais, agendas de contenção de gastos e agendas de qualificação das políticas. A descentralização, de forma aparentemente consensual, integra ambas as agendas, o que desafia uma análise sobre o alcance dos novos desenhos descentralizados das políticas sociais.

Embora uma análise mais cuidadosa destas crises escape aos limites deste trabalho, serão identificadas, através da análise das tensões entre estas duas agendas, a origem das reformas e de alguns dos debates atuais, como a relação entre direitos e políticas sociais e o papel social do Estado.

A **Argentina** construiu na primeira metade do século XX um sistema de saúde bastante universalizado, mas segmentado em três setores: o setor mutualista da seguridade social, o setor público, voltado exclusivamente para os segmentos sem nenhuma outra cobertura, além do setor privado[44]. Almeida (2002:14) observa que este sistema "misto" é "fortemente segmentado e controlado por grupos corporativos, devido à importância da seguridade social em sua estruturação". Segundo Falleti (2004a) as primeiras reformas descentralizadoras ocorreram já em 1957 e se acentuaram durante a ditadura. A crise econômica da década de 80 acentuou a segmentação e os limites de cobertura do sistema.

No primeiro governo pós-ditadura (Alfonsín, 1983/1989) tentou-se reorientar o sentido das reformas descentralizadoras, através da criação de um Seguro Nacional de Saúde (SNS), que buscaria incluir os trabalhadores ligados às organizações mutualistas, conhecidas como Obras Sociais, os aposentados e demais pessoas sem cobertura, no nível nacional e nas províncias, para garantir "o exercício do direito à saúde a toda a população do país" (Montaña e Levy, 2006:65).

No entanto, segundo estes pesquisadores do IDEP[45], diferentes setores e atores corporativos lutaram para manter-se no poder e não perder espaço na prestação de serviços

[44] A Constituição argentina não explicita a universalização do atendimento à saúde a toda a população (Dal Prá, 2004).
[45] IDEP – *Instituto de Estudios de Estado y Participación*, da CTA - Central de Trabalhadores da Argentina.

de saúde. A crise econômica enfraqueceu as obras sociais, colocando-as no centro das necessidades de reforma. No período menemista (1989/1995 e 1995/1999), prevaleceu uma agenda neoliberal como forma de enfrentar a crise, e os princípios do SNS foram abandonados. Diversas obras sociais passaram a ser palco de corrupção e clientelismo. As obras sociais foram desregulamentadas, surgiram novas modalidades de saúde paga, os hospitais se converteram em organizações competitivas e eficientes, o Estado passou a subsidiar as empresas privadas de saúde e perdeu capacidade de gestão da política de saúde.

A progressiva queda no trabalho formal e o aumento da pobreza ampliaram os setores sem cobertura dos seguros de saúde e o aumento da demanda para o sub-setor público da saúde (Almeida, 2000:7 e 9). Em algumas regiões como na Grande Buenos Aires, a prestação de serviços de atenção básica foi transferida para os municípios ou ainda para convênios com organizações comunitárias como as *sociedades de fomento*. A autora assinala ainda que, através destes convênios, estas organizações sociais obtiveram recursos dos governos municipais e foram progressivamente ganhando uma característica de "estaticidade". Segundo fontes do ano 2000, as reformas na saúde enfrentam-se com a queda na cobertura das obras sociais e focalizam-se em programas públicos[46] nacionais, com financiamento do BID e do Banco Mundial, voltados a quem "não possuir cobertura em saúde de nenhum tipo e não contar com outra possibilidade de atenção" (Dal Pra, 2004:102).

A política de educação passou também por um processo de descentralização iniciado na ditadura, em 1978, com a transferência de escolas primárias às jurisdições provinciais, seguindo-se, em 1991, o ensino médio e a educação superior não universitária. A "*Ley de Transferência de Servicios Educativos*" (1992), a *Ley Federal de Educación* (1993) e a reforma Constitucional de 1994 consolidaram o processo de transferência das escolas e dos custos da educação às províncias (Falleti, 2004b). Essa descentralização afetou as jurisdições mais pobres, prejudicando a qualidade do ensino, as condições materiais das escolas e o salário dos professores. A partir de então, um "ministério sem escolas" tem a atribuição de definir conteúdos básicos comuns (CBCs) para todo o país, realizar exames nacionais para padronizar a qualidade educativa e capacitar docentes. Aumenta-se a extensão da escolaridade obrigatória (dos 5 aos 14 anos) e definem-se mecanismos de articulação e os compromissos das diversas esferas de governo com o gasto em Educação. A autonomia, o melhoramento da gestão, a eficiência dos gastos e a participação local, deveriam evitar a concentração de poder no Estado nacional (Falleti, 2004a:30, 31). No entanto, 10 anos depois, o IDEP avalia que o déficit de cobertura e o aprofundamento da desigualdade entre as regiões e cidades ricas e pobres são cada vez maiores e que o sistema educacional mostra fragmentação e desigualdade. Avalia também que, ao invés da

[46] O gasto público dos governos (federal, provincial e municipal), segundo dados do *Ministerio de Salud*, de 2000, era de 24,6% do gasto total com saúde, percentual inferior ao das obras sociais nacionais e provinciais, com 34,3% e ao gasto das famílias, através de seus gastos privados, que arcam com 41% do gasto total com saúde (Dal Prá, 2002:100).

descentralização do financiamento, o novo "Pacto Federal Educativo" (1994) limitou-se a fortalecer políticas focalizadas e a complementar salários de professores. Estas reformas, realizadas de forma autoritária, desde a ditadura e os governos menemistas, geraram protestos organizados principalmente pela "*Confederación de Trabajadores de la Educación*" (CETERA) que colocou uma *"carpa blanca"* entre 1997 e 1999 em frente ao Congresso nacional (IDEP, 2006).

A política habitacional se organiza, no início do século XX através do sistema mutualista e da criação de um sistema centralizado de provisão de "moradia social" fundado num *Fondo Nacional de la Vivienda - FONAVI* constituído por aportes de trabalhadores e empregadores. Este sistema, apesar de seu destacado papel na produção da moradia, recebeu críticas pela sua centralização, corrupção e pelo seu caráter regressivo, incapaz de produzir moradia para os trabalhadores do mercado informal e de baixa renda. Sua incapacidade de atender ao déficit habitacional se acentua na medida em que declina o período de industrialização substitutiva, multiplicando-se a produção de moradia irregular e precária. Nos anos 90 as agendas neoliberais afetaram profundamente o antigo sistema, eliminando o caráter social do Banco Hipotecário Nacional (BHN) e modificando o caráter solidário do FONAVI. Acentuam-se também as críticas pela baixa qualidade, padronização e segregação urbana das moradias produzidas em numa concepção desarticulada de soluções urbanas mais globais (Cravino, Fernández Wagner e Varela, 2000).

Nos anos 90 se acentua a agressividade do mercado na medicina pré-paga, as organizações mutualistas passam progressivamente a absorver capital privado e a conviver com novas modalidades de saúde privada que atraem as classes médias pela sua maior qualidade, e o mesmo ocorre na educação e na moradia. Uma nova segmentação marca profundamente uma sociedade onde, durante algumas décadas, construiu-se certo nível de integração nos bairros, no sistema escolar e no acesso a saúde. Bayón e Saraví (2007:55-96), analisando a região da Grande Buenos Aires, apontam para o grave nível de "fratura social" provocada pela "acumulação de desvantagens" que hoje caracteriza bairros marcados pela segregação e "fragmentação sócio-espacial".

Estas avaliações apontam que a descentralização da educação e da saúde foram processos bastante traumáticos na Argentina, em decorrência da forma autoritária com que foram realizados, sob a ditadura militar e os governos menemistas. A pouca tradição das esferas subnacionais (províncias e municípios) na prestação destes serviços também é apontada como causa de processos interrompidos e truncados, com resultados insuficientes (Falleti, 2004a e b, Smulovitz e Clemente, 2004). São perceptíveis as contradições entre os objetivos afirmados e muitos dos resultados, entre os quais, apontam-se resultados negativos como a fragmentação e as desigualdades regionais e, positivos, como a extensão da escolaridade e a definição de conteúdos educativos básicos e comuns.

No **Uruguai**, o sistema de saúde também era composto por uma articulação complexa entre instituições públicas e privadas. Além das "sociedades mutualistas" havia sociedades de assistência, de propriedade de médicos ou de usuários que cobriam os estratos médios e altos, e um sistema público, voltado para quem não podia pagar os custos do mutualismo, caracterizado pelos "hospitais para pobres". Segundo Moreira (2006), entre 1960 e 1980, subsídios cada vez maiores do Estado para o mutualismo ampliaram a cobertura a todos os trabalhadores formais dos setores público e privado. Nos anos 80 surgem os seguros de saúde privados "não sociais". A perda de rentabilidade do setor mutualista levou ao fechamento das instituições menores e a uma oligopolização do setor.

Após a ditadura, forma-se em 1984 uma *Concertación Nacional Programática* que reúne movimentos sociais e empresários, em vista de delinear acordos, entre os quais as investigações sobre as violações dos direitos humanos. Entre os primeiros acordos da transição (1985), surgiu a proposta de criação de um Sistema Nacional de Saúde, que não obteve sucesso, apesar da situação crítica do sistema mutualista e da crise do sistema público de saúde. Houve um enfrentamento entre a capacidade de veto dos sindicalistas, a força das Instituições Mutualistas de Assistência Médica Coletiva (IAMCs) e a corporação médica. Assim como na Argentina, a reforma destas políticas sociais apresenta contradições entre os impulsos privatizadores, a necessidade de ampliar coberturas e adequá-las a novos desafios, e a participação da sociedade, bastante marcada por interesses corporativistas (Moreira, 2006).

No terceiro governo pós-ditadura (Sanguinetti, 1992/1996) realizaram-se as reformas educativa e previdenciária e a desregulação foi mais forte no governo de Jorge Batlle (2000/2004). A reforma educativa foi controvertida e, segundo avaliações da Cepal, orientou-se para evitar a evasão escolar e aumentar o tempo de permanência na escola de crianças de famílias carentes. Definiu também um novo currículo mínimo. Houve polêmica e mobilização de sindicatos de professores contra e a favor da reforma assim como a mobilização de um "novo" movimento estudantil. A reforma previdenciária ocorreu com aportes do BID e do Banco Mundial e sobre uma divisão entre aposentados e sindicalistas.

A moradia foi historicamente objeto da preocupação das caixas de aposentadoria, dos sindicatos e do Estado. O Banco Hipotecário do Uruguai assumiu o financiamento da moradia desde 1921. Em 1968 criam-se uma legislação e um fundo de empréstimos e subsídios para a moradia popular (Moreira, 2006). A lei definia diretrizes globais para a política, com a *DINAVI - Dirección Nacional de Vivienda* no planejamento, o *BHU* no financiamento e o *INVE - Instituto Nacional de la Vivienda Económica* na produção de moradias. A lei regulamentou também os fundos sociais e a participação das cooperativas. Segundo Busquets (1995:30), desde 1977 o BHU concentrou as funções da DINAVI, INVE e do próprio banco, absorvendo o planejamento, execução, destinação de recursos e cobranças dos empréstimos. Neste período fortaleceram-se a produção privada e o sistema cooperativo. O autor aponta que, segundo estudos, a

política habitacional atendeu fundamentalmente os setores médios e médio-altos, sendo apenas 14% das moradias construídas entre 1977 e 1984 de categoria popular. Observa que a seguir, entre 1985 e 1989 se "matizaram as linhas anteriores", mantendo-se o quadro institucional. Nos anos 90 houve uma grande inflexão nesta política, o BHU perde seu caráter social e acentua-se a presença do capital privado (Magri, 2000). Embora se alternando entre os partidos Colorado (Sanguinetti) e Blanco (Lacalle) os primeiros governos democráticos (1985/2000) iniciam avaliações e reformas com descentralização da política de moradia. Avaliações recentes (Di Paula, 2003a) reforçam a avaliação de que as políticas de construção massiva de moradias foram regressivas, pois o próprio modelo do fundo de moradia (FONAVI) levou a uma redistribuição das contribuições dos trabalhadores para aqueles mais capazes de assumir compromissos de financiamento. Acentuam-se também, especialmente em Montevidéu, os processos de segregação urbana, com o crescimento de grandes empreendimentos imobiliários e, de outro lado, de bairros pobres, onde se acumulam desvantagens de acesso a políticas sociais.

Na política voltada à infância, em 1988 surge o *Instituto Nacional del Menor* (INAME), que formaliza convênios com organizações do "terceiro setor", e o Comitê Nacional de Seguimento dos Direitos da Criança, assim como comitês departamentais e coletivos de organizações voltadas a crianças carentes e moradoras de ruas.

Após um período de "sucesso" das reformas na primeira metade dos anos 90, as crises brasileira e argentina provocaram, entre 1999 e 2003, a queda dos salários, a pobreza e a destruição do capital físico e financeiro, especialmente o vinculado a serviços como saúde e bancos[47]. As organizações sociais estiveram particularmente ativas no período da crise, destacando-se o papel do sindicato dos bancários[48] e de organizações voluntárias que trabalharam para os setores carentes, especialmente as cozinhas populares. Entre 1989 e 2003, houve 15 iniciativas ou realizações de plebiscitos e referendos, entre os quais 6 vitoriosas, destacando-se as referentes às aposentadorias, à telefonia e às empresas estatais do petróleo (ANCAP) e eletricidade, assim como outras reformas políticas e econômicas[49] e, em 2005, o plebiscito sobre a água.

O **Chile** construiu nos anos 50 um "Estado de bem-estar" que não alcançou a mesma extensão que o Uruguai e na Argentina, mas consolidou indicadores de qualidade de vida melhores do que os do Brasil e Paraguai. A ditadura foi fortemente privatista e implantou as políticas neoliberais com maior vigor do que nos demais países. Os governos democráticos posteriores à ditadura são duramente criticados pela manutenção de diretrizes neoliberais e pela sua impermeabilidade à participação da sociedade civil. No entanto, ao contrário da

[47] A população abaixo da linha de pobreza cai de 17,9% em 1990 a 9,4% em 1999 e aumenta até 18,8% em 2005, a desigualdade, segundo o índice de Gini decresce de 0,492, em 1990 a 0,430 em 1997 e passa a aumentar até atingir 0,455 em 2002. Ver anexo estatístico.
[48] Apesar de que os bancos perderam 3 mil empregados no *crack* bancário (Buroni, 2005, entrevista).
[49] Ver Mirza, 2004 e Moreira, 2006.

Argentina, Uruguai e Paraguai, não se notam nos indicadores sociais chilenos, valores inferiores aos obtidos em 1990. Desde então os indicadores sociais melhoram, e o Chile passa à frente do Uruguai e da Argentina em diversos aspectos[50].

Gonzalo Delamaza (2004:110,111) avalia que, após uma ditadura anti-estatista, que debilitou todas as funções não repressivas do Estado, os governos da *"Concertación de Partidos por la Democracia"* reativaram as políticas públicas, promovendo a reativação da função social do Estado e o crescimento constante do gasto social, que chegou a 70% do orçamento, no período de 1990 a 2004. Houve inicialmente um crescimento significativo – o PIB duplicou em 10 anos, embora este crescimento tenha diminuindo a partir de 1997, no contexto da crise recessiva internacional. As reformas sociais no Chile são especialmente controvertidas. Delamaza aponta avanços sociais e críticas diversas. Apesar das recomendações da CEPAL de que a transformação produtiva deveria ser voltada para a equidade[51], apesar do crescimento do gasto social e do melhoramento da gestão em alguns serviços, as reformas modernizadoras se mostraram "amplamente insuficientes para superar as desigualdades e os desafios de integração social" enfrentados pela sociedade chilena (Fernándes e Ochsenius, 2005:23)[52].

No processo de reforma e descentralização da política de saúde se manteve desde 1981 um sistema misto em que o setor privado atende os setores de maior renda (cerca de 25% da população) e o setor público assume os serviços menos rentáveis. O sistema está descentralizado em 27 serviços regionais autônomos e as administrações municipais se encarregam da atenção primária à saúde. Criaram-se *"Consejos Locales de Salud y de Desarollo de los Hospitales"*, que atuam por meio de trabalho voluntário e são ligados a uma rede de organizações e grupos que "colaboram" em ações de saúde preventiva, mas não participam do debate da política da saúde (Delamaza, 2004:117,118). No processo de reforma e descentralização das políticas de saúde houve conflitos com os sindicatos da área envolvendo as condições de trabalho e a defesa da saúde pública. Esperava-se um diálogo amplo, mas as negociações aconteceram só no parlamento. Desde 2000 uma nova fase da reforma vem sendo implementada. Fernándes e Ochsenius (2005:23) apontam que esta nova fase decorre de avaliações sobre equívocos anteriores, e para o abandono de uma ênfase gerencialista que teria caracterizado as reformas do Estado nos anos 90. Os autores referem-se a uma terceira geração de reformas, onde prevaleceria uma nova avaliação sobre a

---

[50] Segundo o Relatório de 2006 do PNUD, o IDH do Chile é melhor que o do Uruguai em 2000 (0.843) e em 2004 (0.859). Ver anexo estatístico.

[51] Segundo Dela Maza (2004:111), desde os anos 80 a CEPAL propôs a estratégia da "transformação produtiva com equidade" para o desenvolvimento econômico latino-americano diferenciando-se de suas posições tradicionais de apoio à industrialização substitutiva e também das propostas neoliberais imperantes à época.

[52] Segundo estatísticas da Cepal, (2005), o índice de Gini do Chile piora entre 1990 (0,554) e 2000 (0,559) e melhora até 2003 (0,550), em 1990 só era melhor do que o Brasil e, após a recuperação da Argentina, continua sendo o segundo pior entre os cinco. Ver anexo estatístico.

importância do Estado na definição de diretrizes da política social e no controle sobre os prestadores privados de serviços públicos.

Delamaza assinala que na educação também coexistem estabelecimentos privados e públicos e que a Lei Orgânica da Educação mantém as amarras do tempo de Pinochet com seus traços privatistas. Reconhece que as reformas trouxeram programas de ampliação da jornada escolar e da qualidade da educação mas aponta que estes programas muitas vezes são "externalizados" ou executados por organizações privadas, tanto comunitárias como empresariais. O autor observa que as entidades lucrativas também recebem subvenção pública e que não se nota estímulo ao setor não lucrativo como operador dos serviços. Cita novas leis de isenções, que facilitam doações para escolas municipais e para universidades privadas. Observa no entanto que, desde 2004, cresceram as exigências de transparência e de inclusão de alunos "em risco social" nos convênios com organizações privadas e que são implementados outros programas, de pequeno alcance, como os de bolsas de estudo para alunos carentes e para estudantes indígenas. O autor assinala ainda que, na tradição chilena, quem toma iniciativas sobre as políticas educacionais são os professores, notando-se a falta de participação mais ampla da comunidade (Delamaza, 2004:119, 120).

Segundo o autor, a ditadura deixou também um imenso déficit habitacional, e fortaleceu alianças entre o Estado, a indústria da construção civil e o mercado imobiliário. Implementou um regime de subsídios para estimular a oferta privada de "soluções habitacionais" para os pobres o qual, desde a transição obteve mais recursos e teve uma gestão mais eficiente. Construíram-se grandes conjuntos habitacionais periféricos – chamados "*condominios de vivienda social*", onde se acumulam problemas sociais como delinqüência, insegurança, trafico e abuso de drogas, desemprego juvenil, conflitos entre vizinhos etc. Em Santiago se calcula que 1 milhão de pessoas vive nestes condomínios.

Apesar de ser uma das políticas sociais que envolve o maior montante de recursos, Delamaza avalia que a participação da sociedade civil ou das organizações sem fins lucrativos tem se limitado à organização das demandas de alguns grupos populares, como os Comitês para a poupança prévia, cuja participação é mais "colaborativa" e "organizacional", e à atuação das ONGs de assistência técnica, que competem com outros atores privados, o que tem reduzido o número de ONGs dedicadas a estas questões (Delamaza, 2004:120,121).

Na política para a infância, o autor aponta que, durante a ditadura, se fortaleceram as instituições tradicionais de atendimento a "menores" subvencionadas pelo Estado. Em 1990 o Estado chileno subscreveu a Convenção Internacional dos Direitos da Infância (ONU) e se iniciou uma mudança global das políticas deste setor. Promoveram-se programas inovadores a cargo de instituições não lucrativas que compartilham o enfoque da "garantia de direitos" que se expressa nesta Convenção. Realizou-se uma profunda reforma legal, com novas leis e nova institucionalidade que constituem um corpo doutrinário e legal consistente, e se produziu uma

transformação nos atores tradicionalmente assistencialistas. As organizações do setor se articulam em redes nacionais e internacionais que lutam pelos direitos das crianças. A partir desta "articulação virtuosa" a sociedade civil passa então a participar não apenas na execução dos programas, mas na interlocução política, conseguindo definir um marco legal mais avançado. Em consonância com a legislação internacional, o novo marco legal assegura os direitos da infância, e afirma a "responsabilidade intransferível do Estado" na garantia destes direitos (Delamaza, 2004:144).

Persistem porém inúmeros problemas como a falta de recursos financeiros públicos e privados, a fragmentação da política em diversos programas, a força dos interesses corporativos das instituições prestadoras de serviços e a forte resistência da "justiça de menores" que não compartilha, em sua maioria, a nova concepção de "garantia de direitos". Também os setores de direita normalmente apresentam uma agenda que reivindica o tratamento repressivo e policial aos "menores em situação irregular". Estes setores conseguiram, em 2007, a redução da imputabilidade penal (Ramírez Palma, 2007, entrevista).

Delamaza (2004:106) assinala que, embora sem mudanças significativas na Constituição e nem nas diretrizes econômicas, criaram-se novas instituições que levaram o Estado chileno a "especializar-se na área social", entre as quais o *Mideplan – "Ministério de Planificación y Cooperación"*, específico para a área social. Este ministério desenvolveu programas sociais para jovens, mulheres, indígenas, pobres, idosos, deficientes, drogaditos, consumidores, ao meio ambiente e à segurança comunitária, que o autor avalia como programas de baixo impacto e alta dispersão, exceto algumas articulações mais amplas no campo das mulheres e dos indígenas. Alguns programas voltados para a mulher articulam-se a organizações locais e a programas internacionais, que favorecem o associativismo e a interlocução com autoridades. Também se destacam os programas de capacitação para o trabalho e fomento produtivo, realizados através de contratos com organizações sociais. O autor aponta que o enfoque minimalista dos contratos enfatiza o aumento da cobertura, mas não se constata a redução do número de jovens desempregados. Também são apontadas experiências positivas de "planejamento territorial local[53]".

Frente a esse panorama das políticas sociais, Delamaza (2004:116, 117) busca avaliar o que mudou com os governos considerados de "centro-esquerda". Considera que não se adotou uma orientação universalista, mas definiram-se grupos prioritários como principalmente os idosos, as mulheres e os indígenas. Avalia também que estes governos pautaram-se pela implementação de serviços "externalizados", através de programas executados por ONGs, as quais perderam muitas vezes sua autonomia e seu potencial crítico na medida em que se orientaram para objetivos governamentais. Observa que os programas "externalizados" vieram

[53] Em alguns municípios, ou comunas, como *La Legua*, originada por uma ocupação urbana ou "toma de terreno" em Santiago, a participação das lideranças sociais nos processos de planejamento local é apontada como um processo democrático significativo (Luz, 2005, entrevista coletiva).

em geral substituir o Estado, privatizando os serviços de saúde, de crédito a microempresas, as escolas, estradas etc. Neles a sociedade civil é vista como parte dos agentes privados que substituem o Estado a menor custo; e não se diferenciam organizações sem fins lucrativos de empresas privadas, nos seus diferentes papéis para o desenvolvimento social. Em conseqüência, os convênios para a execução de serviços sociais geralmente não fortalecem a sociedade civil.

Os programas sociais implementados desde 1990 são considerados inovadores, mas muito vulneráveis. O autor sublinha que, no governo Lagos, buscou-se fortalecer a articulação entre as políticas sociais, focalizando-as porém, ainda mais, nas 226 mil famílias consideradas como o universo de extrema pobreza. Sublinha ainda outras contradições como as isenções tributárias que incentivam as fundações e institutos empresariais a "investir no social" conflitando com a necessidade de recursos tributários para investir em ações sociais mais universais e também para os pagamentos da dívida.

Da mesma forma, observa, o aumento constante dos orçamentos para a saúde e educação não elimina os limites destas políticas, constituídas de programas desarticulados, sem continuidade, limitados à redução da pobreza, pois a descentralização implementada não envolveu uma real redistribuição de poder. Neste caso, a descentralização não passou do âmbito administrativo, limitando-se a uma "externalização" de serviços em programas fragmentados, transferidos para a responsabilidade de uma sociedade que se organiza tanto em organizações lucrativas como "não lucrativas".

O Chile é geralmente considerado entre os cinco países aquele que adotou, de forma mais completa e precoce, uma agenda neoliberal de reformas, como forma de enfrentar os novos desafios de "modernização do Estado" e as crises decorrentes da globalização econômica. Fernández e Ochsenius (2005:23) sublinham que a crise de 1973 levou o país a "um regime autoritário, com enfoque conservador e neoliberal", que reduziu o Estado a uma expressão mínima e reverteu "a incipiente cultura de direitos da sociedade chilena". Os autores assinalam porém que as crises "que levaram ao limite os equilíbrios fiscais na década de 70" abriram espaço a diversos ensaios sobre "o caráter, o tamanho, os papéis e o peso do Estado". As informações acima mostram a necessidade de melhor avaliação das mudanças geradas nas diversas reformas das políticas sociais, com suas muitas contradições e conflitos entre propostas liberais e propostas democratizantes.

O **Paraguai** se diferencia dos demais países estudados em diversos aspectos. Tem a democracia mais frágil e a maior população rural. A sua experiência de construção democrática é também a mais frágil, e a derrocada da última das ditaduras, que durou 35 anos (54/89) é o marco de emergência de setores da sociedade civil que colocam em seu horizonte a consolidação da democracia. Assim como no Brasil, nunca houve políticas públicas capazes de realizar uma integração nacional. É um país marcado por ditaduras e suas instituições públicas são mais

precárias que as demais. Embora Paraguai e Brasil se diferenciem dos demais pela ausência da experiência de "integração" e de segurança social fundadas nos direitos do trabalho, o Paraguai tem políticas sociais ainda mais precárias que as brasileiras. Apesar de ter indicadores de saúde e alfabetização[54] superiores aos do Brasil, ainda hoje não existe atenção à saúde gratuita.

A globalização da economia vem deteriorando ainda mais a economia paraguaia e o final da ditadura não interrompeu a dominação corrupta do partido colorado. Seus indicadores sociais[55] são piores do que os da Argentina, Chile e Uruguai. A pobreza e a indigência são as maiores entre os cinco. Apesar das esperanças e iniciativas democráticas ocorridas desde a queda de Stroessner, os indicadores sociais não apresentam melhorias sustentadas[56].

Com a derrocada da ditadura, o Paraguai vive hoje seu mais longo período democrático. As primeiras eleições democráticas foram realizadas em 1991 e em 1992 se aprovou uma nova Constituição (Bareiro, Riquelme, Soto e Villalba, 2004:140). Após o fim da ditadura realizaram-se campanhas cívicas, formaram-se novos movimentos políticos e partidos progressistas, que ocuparam alguns governos municipais[57]. A Codehupy - *Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay* vem articulando uma rede de organizações que publicam, desde 1996, um informe anual que constata a gravidade, as dificuldades e os avanços na situação dos Direitos Humanos (Cacace, 2007, entrevista). O Informe de 2004 apresenta uma análise de diversas áreas e aponta para "um Estado ausente" e "ineficiente". Este Informe considera que os principais obstáculos para a plena vigência dos direitos humanos no país, na grande maioria dos casos, "estão vinculados ao marco legal e às políticas públicas[58]", consideradas "ineficientes" e quase "ausentes" (Codehupy, 2004:7, 259, 511). Movimentos sociais, que se ampliaram a partir do movimento dos direitos humanos, começam a preocupar-se com a incidência nas políticas públicas (Alter Vida y CDE, 2003).

---

[54] Antes da Guerra da Tríplice Aliança o Paraguai havia erradicado o analfabetismo. Desde então é um país marcado pela pobreza. No entanto, muitas estatísticas são questionadas dentro do próprio país e também pelos institutos internacionais como a Cepal, especialmente os indicadores referentes à infância, devido ao sub-registro de nascimentos. Ver o artigo de Quintín Riquelme e Dania Pilz em Garcés et al. 2006 e ver anexo estatístico.

[55] Antes da Guerra da Tríplice Aliança o Paraguai havia erradicado o analfabetismo. Desde então é um país marcado pela pobreza. Ver anexo estatístico.

[56] Relatório elaborado em 2004 pelo *Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE)* aponta que após um período de crescimento do gasto público social nos anos 90, esta tendência se reverteu a partir de 2000, ocasionando o aumento da pobreza e desigualdade assinaladas nos anos recentes. Desde os anos 90, o Brasil tem alcançado superar alguns de seus indicadores, como as taxas de escolarização e o IDH.

[57] Nas eleições Presidenciais de 1989 e nas primeiras eleições municipais em 1991, e em 1996 e 2001, estas campanhas enfocaram a responsabilidade da participação e controle da cidadania organizada sobre as autoridades locais (www.decidamos.org.py). O movimento "*Asunción para todos*" governou o município e desenvolveu uma experiência de *presupuesto participativo*. Atualmente o Partido *País Solidário* continua a afirmar um ideário participativo.

[58] O Informe se constitui de 22 capítulos que tratam de direitos como a segurança e integridade pessoal, proteção judicial, não discriminação, liberdade de associação e participação, ao emprego, à saúde, à segurança alimentar, educação, cultura, moradia, direitos da Infância e adolescência, direitos dos povos indígenas, direito à paz e ao desarmamento e a um ambiente saudável (Codehupy, 2004).

Ao contrário dos demais países não houve no Paraguai uma estratégia de desenvolvimento via industrialização, e não foram implementadas políticas públicas universalistas nas áreas sociais. Segundo Riquelme e Pilz (2006), a ditadura dos anos 54-89 deixou "um Estado vazio", com quase nenhuma institucionalidade capaz de "formular políticas e estratégias públicas" embora a "trilogia de poder, formada pelo governo, forças armadas e partido Colorado" tivesse seu sistema de privilégios montado sobre o controle das empresas estatais. Nesse contexto, delinearam-se claramente visões contrapostas sobre as propostas de reformas do Estado. Por um lado houve importantes mobilizações contra a perda de soberania decorrente das propostas de entrega do patrimônio do país ao setor privado e empresas transnacionais. Por outro lado, as empresas estatais são vistas como fonte da corrupção e clientelismo que sustentam o regime.

Afirma-se, ainda de outro lado que, apesar de não serem cabíveis as críticas ao protecionismo de um período de substituição de importações e, apesar do país não ter atravessado as crises hiper-inflacionárias e crises fiscais que afetaram nos anos 80, o financiamento das políticas sociais em outros países, "a reforma do Estado e da economia são centrais para superar a crise econômica e aprofundar a democracia[59]" (Riquelme e Pilz, 2006:462). Os autores observam ainda que, em razão da permanência das práticas arraigadas de clientelismo e corrupção, as reformas modernizadoras, gerencialistas e privatizadoras vieram através de organismos internacionais e foram pouco implementadas pelos governos nacional e departamentais. Apesar da falta de capacidade do Estado de garantir o mínimo em cada uma das políticas sociais (Codehupy, 2004: 402-418) seguem-se algumas avaliações.

A saúde, conforme Torales (2006), está "prisioneira dentro de um Estado paternalista, prebendário, clientelista, inoperante e ineficiente[60]". O *Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social* é o principal responsável por definir, dirigir e executar a política de saúde no país, juntamente com o Conselho Nacional de Saúde que, no entanto, deixou de funcionar durante ao menos 5 anos. O país ainda não tem sequer uma política consolidada de vacinas, de combate à desnutrição e à mortalidade infantil e materna, de saúde sexual e reprodutiva, nem de saúde mental. Não há acompanhamento pré-natal e parto gratuito nos serviços de saúde e se reivindica especialmente o combate à AIDS. Houve queda no orçamento da saúde (Codehupy, 2004). No entanto existem alguns movimentos que lutam pela constituição de conselhos locais de saúde, previstos pela lei 1032/96 para todos os municípios (Ramírez[61], 2005, entrevista coletiva).

---

[59] Esta é uma tese citada por Riquelme e Pilz e defendida por Borda e Masi (1999). *Los limites de la transición. Economia y Estado en el Paraguay en los años 90.* Asunción: Ediciones CIDSEP-UCA.
[60] Julio César Torales Benítez é membro da *Amnistia Internacional Paraguay* e seu artigo integra o Relatório *Derechos Humanos en Paraguay 2006*, editado pela Codehupy.
[61] Vicenta Ramírez, do Conselho de Saúde de Caaguazú, Região Metropolitana de Assunção, Paraguai.

A Reforma Educativa, iniciada em 1992, no bojo da nova Constituição, é considerada a mais importante. Em 1998 foi sancionada a *Ley General de la Educación* e se alcançou importantes resultados, quanto à alfabetização bilíngüe e à cobertura na educação primária.

Nos anos 60 e 70 criaram-se instrumentos de política habitacional semelhantes aos dos demais países: o *Instituto Paraguayo para la Vivienda y Urbanismo - IPVU* (Ley N° 970/64), o *Banco de Ahorro y Préstamo para la Vivienda* e o *Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda (Ley N° 325/71)* (CIPAE, 2003). A nova Constituição prevê o "direito a uma moradia digna", em artigo que continua sem regulamentação após 12 anos de sua promulgação, mas criou um "*Ministério de la Vivienda*". ONGs e movimentos de moradia conseguiram aprovar em 2003 a lei que cria o "*Fondo para las viviendas cooperativas*". Em 2004 as cooperativas conseguiram elaborar, com o *Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI)*, uma primeira proposta para a regulamentação desta lei.

Na área da infância, o retorno à democracia coincide com a Convenção Internacional dos Direitos da Infância realizada pela ONU, em 1989, que foi ratificada pelo Paraguai, obrigando-o a assumir compromissos internacionais. A nova constituição reconhece os direitos de crianças e adolescentes e, no ano 2000, numerosas organizações da sociedade civil articuladas na *Cordinadora por los Derechos de la Infância y Adolescência - CDIA*, em conjunto com parlamentares, conseguiram a aprovação do *Código de la Niñez y Adolescência*. No entanto o orçamento para as ações previstas é muito pequeno e pouco executado[62].

No **Brasil**, já nos anos 60 houve uma forte mobilização sindical, camponesa e social por "reformas de base". Foram antecedentes de movimentos que persistem e lutam pela reforma agrária e urbana, pela reforma sanitária e reformas na educação. O golpe militar de 64 interrompeu estas mobilizações e reorientou estas propostas, realizando a unificação dos institutos de saúde, aposentadoria e pensões, criando o INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social) e criando um Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que produziu uma política habitacional forte e centralizada. A centralização também caracterizou políticas voltadas ao "menor", criando-se a FUNABEM – Fundação Nacional de Bem-estar do Menor (Nastari, 2006). A ditadura brasileira teve um corte nacionalista e, ao contrário dos demais países, não iniciou reformas neoliberais. Alguns estudos, como Dowbor (2007) assinalam a importância de uma melhor avaliação das reformas realizadas no período militar. A autora aponta a ampliação da cobertura das políticas de saúde ocorrida neste

[62] Os relatórios da Codehupy apontam que a situação das crianças e adolescentes é catastrófica como a da saúde. Assinala o imenso contraste entre a legislação e algumas iniciativas progressistas e o caos da situação geral: faltam cuidados com a saúde materno-infantil, com a segurança alimentar, há muito trabalho infantil e violência sexual contra crianças, faltam e são péssimas as instituições de abrigo para crianças abandonadas ou em conflito com a lei, há menores entre 14 e 17 anos que morrem no serviço militar, é grande o número de suicídios entre adolescentes.

período, bem como a implementação de diversas iniciativas de reformas descentralizadoras que incorporavam elementos do que veio a se constituir no SUS - Sistema Único de Saúde[63].

Seguiu-se à ditadura um período Constituinte em que a sociedade civil democrática foi protagonista importante na reivindicação[64] e conquista de um novo ordenamento legal voltado à universalização de direitos sociais e políticos, e à criação de novos espaços de participação e controle social sobre o Estado. Alguns projetos de reformas, como a reforma sanitária, a reforma urbana e o Estatuto da Criança e do Adolescente, foram elaborados de forma especialmente consistente e obtiveram um sucesso significativo neste momento. A reforma da saúde, vinculada à transição democrática é considerada uma "tentativa" de consolidar um sistema único, "público, universal e descentralizado, baseado na concepção de saúde como direito de cidadania e dever do Estado, aparentemente em uma rota contrária à dinâmica mundial" (Almeida 2002:14). Estas reformas podem ser vistas como elementos de um projeto democrático de reforma do Estado brasileiro que teve, na aprovação da chamada "Constituição Cidadã" um momento de vitória, e o engajamento de um setor importante da sociedade civil, protagonizado por movimentos sociais, foi especialmente relevante nesta construção democrática.

No entanto, sem negar a importância dos novos movimentos sociais urbanos, da Igreja e do novo sindicalismo, Melo e Rezende (2004: 40/41) sublinham que a democratização brasileira somente foi possível graças a um "pacto inter-elites" e que a Constituição de 88 foi o resultado contraditório de acordos envolvendo forças de centro-esquerda e de centro-direita[65].

Além da fragilidade da correlação de forças políticas, as vitórias obtidas na Constituição de 88 coincidiram porém com o início de mudanças importantes na dinâmica do desenvolvimento mundial como a reorganização global da economia e do trabalho, as crises da dívida externa, inflacionárias e fiscais e a forte disseminação do ideário neoliberal. Estas crises provocaram a adoção de ajustes fiscais e agendas neoliberais de reformas do Estado. No Brasil, no ano seguinte à aprovação da Constituição, elege-se o presidente Fernando Collor de Melo (1990), observando-se então um forte refluxo na implementação das políticas aprovadas na Constituição, dois anos antes.

Uma "contra-reforma" neoliberal passou então a frear a aprovação das leis que regulamentariam as novas políticas de direitos. Estabeleceu-se uma forte disputa entre os setores democráticos presentes na sociedade e em alguns governos subnacionais e os setores que defendiam as novas reformas. Além da morosidade e do retrocesso na aprovação da

---

[63] Entre 1960 e 1975 o número de assegurados quintuplicou, passando a incluir os trabalhadores rurais, empregados domésticos, trabalhadores autônomos, maiores de 70 anos e inválidos e empregadores rurais. Em 1971 a população coberta pelo sistema previdenciário significava 38% e, em 1977, 49% da população do país (Dowbor, 2007)

[64] Houve mais de 120 emendas populares para a Constituição para as quais foram coletadas milhares de assinaturas.

[65] Acordos que envolveram os partidos PT, PMDB, PDS e PFL.

legislação de garantia de direitos, o orçamento nacional foi fortemente ajustado às novas exigências de pagamento da dívida externa. Uma nova legislação (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) busca inserir os municípios nas políticas de ajuste, limitando as suas possibilidades de atender às novas demandas por direitos atribuídas aos municípios pelo processo de descentralização.

Esta disputa provocou o contraste entre uma legislação avançada e a extrema limitação dos resultados obtidos em cada área de política pública, apesar da mobilização constante de alguns segmentos da sociedade civil que avançam, com muitas dificuldades, na participação cidadã e no controle social, construindo Sistemas de Informações mais avançados para as políticas de Saúde (SIOPS) e para a Infância e Adolescentes (SIPIA) e, por outro lado, a persistente incapacidade do Estado em financiar estas políticas, abortando na raiz muitos dos esforços realizados.

Disputas entre interesses e concepções

Mais do que a prevalência de um projeto neoliberal, o breve elenco de reformas examinado revela disputas. Aponta disputas entre atores econômicos e políticos e seus interesses específicos. Indica a importância de identificar demandas por mudanças nas políticas sociais anteriores às reformas neoliberais e analisar as diferentes orientações, contextos e interesses que as marcaram. As reformas das políticas sociais estão ligadas a concepções sobre o desenvolvimento nacional e sobre os direitos sociais que atravessaram um período de importantes disputas e mudanças.

Depois dos projetos reformistas dos anos 60 e 70 que, especialmente no Brasil e no Chile, voltaram-se a demandas de ampliação de direitos, as ditaduras militares se destacam como períodos que interrompem e reorientam estes processos, embora com ênfases muito diferentes, que evidenciam distintas correlações de forças entre interesses e concepções econômicas e políticas.

Nos limites deste trabalho pode-se avaliar que a ditadura paraguaia foi a mais precoce e a mais longa (35 anos entre 54-89); a ditadura brasileira iniciou-se em segundo lugar (21 anos entre 64-85), não iniciou reformas liberalizantes e foi marcada pelo nacionalismo dos militares que, de alguma forma, reeditaram o período desenvolvimentista com a ideologia do "Brasil grande" e com marcos como a integração telefônica, as grandes estradas e o crescimento da indústria automobilística; a ditadura Uruguaia (11 anos, entre 1973-1984) foi uma das mais repressivas e iniciou as chamadas reformas liberais de "primeira geração"; a ditadura Argentina (76-83) foi palco de um processo de desindustrialização do país e também iniciou reformas neoliberais; a ditadura Chilena durou 17 anos (1973-1990) e implantou com todo o vigor uma agenda neoliberal de reformas.

Notam-se contextos econômicos e movimentos distintos em relação à economia, aos projetos de desenvolvimento nacional e às novas agendas privatistas.

No Brasil, há um novo pico de crescimento industrial, os militares têm um perfil nacionalista e recriam reformas com traços desenvolvimentistas. Criam-se órgãos centralizados como o BNH, o INAMPS, a FUNABEM e, em alguns casos, como na saúde, se amplia a cobertura da proteção social[66]. A adoção de agendas neoliberais de reformas do Estado só vai iniciar-se com Collor de Mello, em 1990. Segundo Francese (2006:230) no Brasil teria predominado uma "dinâmica de preservação de interesses". A preservação da estrutura produtiva herdada da industrialização substitutiva de importação, e a persistência de "idéias não neoliberais" em organismos de financiamento, como o BNDES, teriam atuado como "contrapeso às orientações dos sistemas financeiros privados".

Na Argentina o setor financeiro atuou como articulador do setor empresarial. Segundo Francese (2006:230) o fracasso das tentativas de controle inflacionário, desde 1989, teria provocado uma dinâmica de "fuga para frente" que favoreceu a adoção do chamado "Consenso de Washington[67]" como paradigma que impulsionou as reformas neoliberais.

No Uruguai, Fernández e De los Campos (2004:63) apontam que, durante o governo militar (72/85) se "suspendeu a cidadania política" mas "não se considerou como meta prioritária o desmantelamento do Modelo de Bem-estar". Observam que as demandas redistributivas foram contidas e foram aplicadas ferramentas de contenção do gasto público social e de depressão das prestações sociais, sem modificar porém as estruturas existentes.

No Chile, uma ditadura que promoveu forte crescimento econômico implantou reformas fortemente orientadas para o mercado. Segundo Delamaza (2004:119,120), a correlação de forças entre os setores que "ganharam" durante a ditadura e os setores que lutaram contra ela provocou uma estreita margem de manobra e "uma transição inconclusa", que preservou a Constituição aprovada por Pinochet e as amarras que impediram a reorientação das reformas, como é o caso da Lei Orgânica da Educação.

No Paraguai a trajetória das reformas é bastante distinta. As reformas são originadas por pressões internacionais e o Estado é lento na privatização de empresas que sustentam o clientelismo e a corrupção. As mudanças no mundo do trabalho são distintas num país com alta informalidade e políticas sociais com muito baixa cobertura.

Apesar dos amplos consensos de valorização da democracia criados nas lutas contra as ditaduras, os processos de transição foram marcados por distintos protagonistas e tiveram distintos alcances no campo institucional e societal. Destacam-se os setores econômicos, e o

[66] Monika Dowbor (2007) introduz uma reflexão sobre a relação das ditaduras com as reformas, ao assinalar que neste período houve ampliação da cobertura na saúde.

[67] Algumas organizações multilaterais, como o Banco Mundial, tiveram um papel importante na disseminação de uma "receita" contendo diretrizes para reformas nos países em desenvolvimento. Para isso ver Francese, 2006.

peso relativo entre eles, especialmente o empresariado industrial e financeiro, que ganharam ou perderam com as diferentes políticas econômicas adotadas no período. Foram diferentes também o peso da sociedade civil e da institucionalidade política. Na Argentina e no Chile a redemocratização parece ter sido conduzida por alianças entre os partidos tradicionais, ficando a sociedade civil limitada a um papel mais "social" do que político. Na transição chilena constituiu-se a *"Concertación de Partidos por la Democracia"* e as negociações com a ditadura preservaram a Constituição de 1980, que possui características autoritárias e restringe o poder do Estado frente à economia. Os três primeiros governos da *"Concertación"* não conseguiram retirar as amarras constitucionais vigentes desde Pinochet. Garretón (1991:199) assinala que estas transições ocorreram de forma incompleta, sem ruptura institucional, limitando-se a processos de "redemocratização institucional", deixando enclaves autoritários e privilegiando "um viés político-partidário". Estas considerações parecem aplicar-se com bastante propriedade aos casos da Argentina, Chile e Uruguai.

No Brasil e no Paraguai, ao contrário, onde a confiança na institucionalidade estatal e partidária é menor, a sociedade civil teria mantido seu vigor de luta contra as ditaduras, ocupando um vazio existente nas agendas de construção democrática. No Paraguai, porém, permanecem e se recriam fortes traços autoritários e clientelistas provocando um grande desânimo nos setores da sociedade[68] que vêm lutando pela construção democrática.

A disputa entre interesses corporativos é também uma marca destacada nos processos de reformas. Em algumas situações, como nas reformas da saúde na Argentina, se aponta uma "ausência de outras vozes", como a dos usuários, e a prevalência dos atores sociais profissionais e de seus interesses corporativos em detrimento de uma perspectiva de reforma "mais estrutural" (Almeida, 2000, 15 e 28). As reformas sofreram diversas interrupções e reorientações decorrentes das disputas políticas em torno a suas agendas e da resistência de grupos da sociedade e de partidos políticos nas assembléias nacionais. Na Argentina e Uruguai, os sindicatos e as obras sociais, que constituíam o sistema de saúde mutualista, lutaram para manter-se no poder e foram palco de corrupção e mercantilização (IDEP, 2006). A predominância de atores corporativos e a ausência de participação de usuários no debate sobre as reformas das políticas de saúde e educação (com exceção do processo de construção do SUS, no Brasil), parece ter dificultado a implementação de reformas mais universalizantes.

Tanto no Brasil como no Uruguai, o protagonismo da sociedade civil democrática esteve muito associado, nestes anos, a novos partidos de esquerda – no Brasil, o Partido dos

[68] Entrevistas de Stela Maris Cacace e Heve Otero em 2007. Otero, coordenadora da CDIA assinala, comentando a ação da sociedade na formulação do novo código da infância que "ante o vazio" [de iniciativas] "ocupamos" [o espaço]. Adrián Lavalle, em entrevista informal, também destaca o fato de que no Brasil a sociedade civil conquistou espaços para seguir com sua participação após a transição para a democracia.

Trabalhadores (PT), fundado em 1980 e no Uruguai o partido *Encuentro Progresista-Frente Amplio* (EP-FA) que se vem constituindo e participando da disputa eleitoral desde 1971.

Apesar de pouco analisadas neste trabalho, as pressões internacionais trouxeram interesses extremamente poderosos às disputas pelas reformas em todos os países. Embora um traço fundamental na história da América Latina, estas pressões adquirem neste período um formato específico[69], que se traduz na dependência econômica de financiamentos internacionais que condicionaram programas de ajustes macroeconômicos, bem como programas sociais e de reformas das políticas públicas.

As diferentes correlações de forças entre interesses econômicos, políticos, corporativos e sociais produziram processos diferentes e tortuosos de reformas e contra-reformas. Os resultados foram heterogêneos, agravando muitas vezes as "iniqüidades no acesso aos serviços sociais" (Chiara e Jiménez, 2007:7). Entre as avaliações, apontam-se os resultados fragmentados e desarticulados que apresentam até o momento as reformas descentralizadoras na Argentina, com perda de qualidade nos serviços sociais e aumento da desigualdade entre regiões e cidades mais ricas e mais pobres. Entre as causas deste fracasso, aponta-se a forma autoritária com que foram realizadas, com baixa participação da sociedade organizada (IDEP, 2006).

Nota-se que a prevalência de diferentes contextos econômicos e políticos, distintos atores e interesses provocou maior ou menor impacto da agenda privatizadora nos países. Este impacto parece ser maior no Chile e Argentina, enfraquecendo sobremaneira os projetos de reformas democráticas pós-ditaduras e a capacidade de iniciativa da sociedade civil.

Críticas às políticas de bem-estar: agendas democráticas e soluções liberais

Buscando os antecedentes das reformas em curso encontra-se sua origem em algumas formas de esgotamento das políticas de bem-estar do período desenvolvimentista, e identificam-se temas que permanecem nos atuais debates sobre as políticas sociais.

Os anos 70 marcaram o início de grandes debates, em todo o mundo, sobre as políticas sociais. No cone sul, nas transições para a democracia se buscou, como visto, "reorientar as energias sociais para a reconstrução de Estados democráticos eficientes" e a renovação de aparatos de gestão deteriorados tanto pelas seqüelas das ditaduras como por formas político-estatais e societárias clientelistas, patrimonialistas e corruptas. A recuperação da democracia

[69] Nora Rabotnikof, Riggirozzi e Tussie (2002) analisam as novas relações de diferentes organismos financeiros e organismos das Nações Unidas com as reformas sociais e a sociedade civil na América Latina.

foi marcada por intensos processos de avaliação sobre os sistemas de proteção social[70]. As ditaduras coincidiram com períodos de grandes mudanças no padrão de urbanização e com a emergência, no mundo, de novas demandas de cidadania voltadas a temas como o meio ambiente, as mulheres, os idosos, as crianças, as etnias. No cone sul, com a abertura democrática, surgiram novos atores sociais e reestruturam-se "os canais democráticos de participação" e de vocalização das demandas sociais (Almeida, 2002:2).

Entre as críticas aos sistemas de proteção vigentes destacam-se problemas como o caráter segmentado e excludente de políticas que privilegiavam os contribuintes do sistema previdenciário, o peso dos gastos com a seguridade social entre os gastos públicos (Fernández e De Los Campos, 2004), as características regressivas das políticas habitacionais, a constituição de complexos empresariais em torno à dinâmica do Estado desenvolvimentista em áreas como a saúde e a moradia, a ênfase em modelos hospitalocêntricos e a institucionalização dos menores em situação irregular. Estas críticas emergem tanto no seio do pensamento liberal, que apregoa a redução dos gastos e do Estado sociais, como também dos novos atores e da vocalização de novas demandas de cobertura, de superação de segmentações e de redefinição do papel do Estado.

A qualidade das avaliações sistemáticas na área da saúde pública contribui para uma melhor caracterização dos problemas das políticas ligadas ao sistema previdenciário. Nos anos 70, as avaliações das políticas de saúde enfatizavam limites na cobertura e a presença de grande fragmentação e segmentação. Apontava-se a fragmentação institucional da política em distintos ministérios responsáveis, por um lado pelos serviços de saúde coletiva, voltados para a prevenção de doenças e condições de salubridade, e por outro, pela saúde individual, centrada na atenção médico-hospitalar (Dowbor, 2007). Esta dupla coordenação gerou críticas quanto à dissociação entre saúde preventiva e saúde curativa, que teria como conseqüência o excessivo gasto em assistência médica individual em detrimento de estratégias capazes de melhorar os indicadores de saúde da população.

Segundo Dowbor (2007:3), as distorções nos gastos com a saúde, gerando um modelo "hospitalocêntrico", estariam ligadas aos interesses dos grupos privados de medicina que, presentes no Brasil desde os anos 20, foram consolidados como "prestadores de serviços de assistência médico-hospitalar" pelo regime militar, e agiam articulados "com parcelas da burocracia" contra as iniciativas "que valorizavam tanto a atenção básica quanto a incorporação de estados e municípios como prestadores de serviços". O problema é observado em outros países latino-americanos onde Almeida (2002:2) denuncia a existência de uma ação

[70] Entre outras merece destaque a publicação uruguaia de 1995: *Políticas Sociales. Ideas y propuestas para orientar un debate incipiente. Montevideo: CIESU. CLAEH. Universidad de la República.* Ver também Clemente e Smulovitz, 2004; Fernández e Ochsenius, 2006; Fernández y De Los Campos, 2004.

"prejudicial e incontrolável do complexo médico-industrial que se haveria desenvolvido sob a égide do subsídio financeiro estatal".

Também são importantes as críticas à segmentação do sistema em um "subsistema de seguridade social, especializado em trabalhadores formais e seus dependentes" e um "subsistema público orientado para os pobres" (Torales, 2006). Os limites na cobertura das políticas baseadas no sistema mutualista acentuaram-se na medida em que diminuíram os percentuais de trabalhadores no mercado formal, aumentando de forma acelerada a demanda para o subsistema de saúde pública. Um contingente cada vez maior de trabalhadores informais não pode arcar com os custos do sistema mutualista e passou a depender dos hospitais públicos, em certos casos conhecidos como "hospitais para pobres", desvinculados de uma política integrada e universal. Esta segmentação, coerente com a lógica da "cidadania regulada", funcionou, segundo Almeida (2002:2) como um "mecanismo disfarçado de transferência de renda, privilegiando os sistemas corporativos da sociedade e criando diferentes tipos de cidadania". Nas transições democráticas surgiram, com maior ou menor sucesso, agendas de reformas que buscaram eliminar as segmentações e construir sistemas unificados de saúde.

De forma semelhante, nas políticas habitacionais se aponta a regressividade dos gastos públicos (Fernández e De los Campos, 2004:89) e a falta de cobertura para os segmentos que não são "sujeitos de crédito" (Di Paula, 2003a) em virtude do trabalho informal ou dos baixos salários. Também se aponta o crescimento do setor privado à custa do subsídio estatal e sua influência na condução da política. Como exemplo, temos a *Cámara Chilena de la Construcción*, criada em 1951, que é apontada por Sugranyes (2004:5) como um grupo de pressão que incidiu de forma direta nos sistemas de poupança e crédito bancário e hipotecário, na criação do *Ministerio de Vivienda y Urbanismo* em 1963 e que, desde 1983, ocupa este ministério com poucas exceções. Observa-se assim o surgimento de críticas à privatização do Estado, ocupado por interesses empresariais corporativos, tanto no setor habitacional como no setor saúde.

As limitações na cobertura das políticas sociais agravam-se sobremaneira com a deterioração do mercado de trabalho e com as políticas neoliberais dos anos 90. O desemprego e a precarização do trabalho aumentam a demanda por políticas sociais públicas, ao mesmo tempo que provocam a queda na arrecadação fiscal. A dependência dos organismos financeiros provoca a adoção de pesados reajustes fiscais. A contração de gastos imposta pelos ajustes estruturais exacerba a imensa "dívida social" que caracteriza a região. As reformas situam-se assim num contexto recessivo, de crises fiscais e inflacionárias. Se estabelece assim um conflito entre o aumento de demandas, as novas expectativas de cidadania e de qualidade nos serviços públicos e as demandas de contração de gastos.

Os problemas de cobertura, qualidade e segmentação das políticas sociais apontam para debates sobre os significados e expectativas sobre a sua universalidade. Destacam-se também os debates sobre o papel do Estado interventor, provedor e prestador de serviços, que aponta questões quanto à regressividade dos recursos públicos destinados às políticas sociais e sobre a apropriação destes recursos pelo setor privado. A apropriação do Estado por interesses privados estaria ainda ligada ao patrimonialismo, ao clientelismo e à corrupção que marcam com ineficiência e ineficácia as políticas sociais na América Latina.

De uma perspectiva democrática, as demandas de modernização se associam às demandas pela publicização ou desprivatização do Estado, pela ampliação dos direitos e da inclusão social. Clientelismo, fisiologismo e corrupção são apontados como empecilhos para a construção de uma institucionalidade eficaz e efetiva na garantia e universalização de direitos. A descentralização e o controle social sobre as políticas públicas são apontadas como caminhos para o enfrentamento destes problemas e integraram, em alguns países, as agendas de reformas democráticas. Retomaremos adiante o debate sobre a relevância maior ou menor destas agendas nos diversos países.

Por outro lado, uma perspectiva neoliberal propõe agendas de reformas que aparentemente coincidem com algumas das soluções apresentadas pelas agendas democratizadoras. Os velhos padrões clientelistas e corruptos também não servem mais aos novos padrões de acumulação. A acumulação capitalista recusa também os limites representados pela legislação de proteção do trabalho assalariado. Dissemina-se a concepção de que a burocracia estatal tende necessariamente a um 'gigantismo' ineficiente e corrupto. A transferência de responsabilidades sociais do Estado para a sociedade civil e para o setor privado assim como a privatização das empresas estatais são apontadas como fundamentais para a redução do 'tamanho' do Estado e como alternativa ao seu déficit fiscal, que seria decorrente da ineficiência dos gastos governamentais. Enfatiza-se a responsabilidade fiscal e o equilíbrio econômico. A transparência, o combate à corrupção e ao clientelismo, a confiabilidade das instituições públicas, são vistas como fatores necessários à criação de um 'bom governo' e de um bom "clima" para os investimentos[71] do capital.

Ao invés das agendas democráticas de reformas, que associam a necessidade de eficiência à eficácia e à efetividade das políticas públicas na sua função de garantir direitos, as reformas neoliberais propõem como receita de eficiência o 'enxugamento' das responsabilidades sociais do Estado, que seriam 'terceirizadas', ou relegadas à filantropia, à sociedade civil e ao mercado. Nestas propostas a "comunidade local" é vista como um "recurso econômico" e a sociedade civil é vista como "sócio" ou colaborador de um desenvolvimento

[71] O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2005, do Banco Mundial, enfatiza que "a regulação e tributação bem projetadas constituem uma parte importante de um bom clima de investimento" (...) "melhor para todos" (...) e que os governos "precisam também combater a corrupção e outras formas de captação de rendas, construir sua credibilidade junto às empresas, promover a confiança pública e a legitimidade (...)". (Banco Mundial, 2005:vii e viii).

definido "verticalmente" (Ochsenius, 2005:1). Como aponta Gonzalo Delamaza (2005:93), a gestão de programas sociais[72], é muitas vezes "externalizada", ou transferida para agentes privados lucrativos ou não lucrativos que substituem o Estado a menor custo.

Esta perspectiva elimina da sociedade civil as suas características politicamente heterogêneas, marcadas pelos diferentes compromissos políticos assumidos nas lutas contra as ditaduras e em outras lutas por direitos. Ao invés, emerge a noção de um 'terceiro setor', homogêneo, apolítico e constituído de inúmeras organizações criadas em função da gestão de programas governamentais e da chamada filantropia empresarial.

O surgimento de inúmeros programas[73] sociais voltados à superação da pobreza e "externalizados" para a sociedade vincula-se ao aumento dos índices de pobreza e de indigência, mesmo em países como Uruguai e Argentina onde estes índices foram mais baixos. A desestruturação do trabalho se associa ao surgimento de novas faces da pobreza. Nota-se uma "feminização da pobreza", com a proliferação das famílias chefiadas por mulheres. A pobreza das crianças passa a ser alarmante. No Uruguai e na Argentina hoje se diz que "a maioria dos pobres são crianças e a maioria das crianças são pobres[74]". Por outro lado, novas demandas cidadãs exigem políticas sociais com maior cobertura e qualidade, como a extensão da proteção social a populações rurais e a garantia de novos direitos aos idosos, mulheres, deficientes e crianças – novos grupos vulneráveis, frente aos quais quase não havia políticas públicas. Corrigir distorções nos gastos sociais focalizando os novos grupos vulneráveis é um dilema colocado para governos de distintas orientações políticas.

Estas novas políticas sociais tornaram-se alvo de polêmicas quanto ao seu caráter emergencial e focalizado nos setores considerados mais vulneráveis. Estas polêmicas relacionam-se diretamente com a perda ou a manutenção das responsabilidades do Estado na universalização de direitos.

---

[72] Delamaza cita programas de capacitação para o trabalho, educacionais e para crianças e adolescentes.

[73] No Chile criou-se um ministério de planejamento e cooperação – Mideplan, que desenvolveu programas voltados a grupos vulneráveis, como o Chile Solidário; na Argentina, Kirchner multiplica os planos sociais implementados por Duhalde; no Brasil hoje se implementa o "Bolsa Família", o maior dentre os demais programas; no Uruguai o novo governo do Frente Amplio também enfatiza a necessidade de privilegiar as políticas emergenciais.

[74] Nelson Villarreal (2004b:24-27) aborda estas questões analisando os indicadores de pobreza uruguaios. O INDEC - *Instituto Nacional de Estadística y Censos* afirma que, na Argentina 56,4% dos menores de 18 anos são pobres (7.730.708) e 23,6% são indigentes (3.234.835) (Lozano, Rameri y Rafo, 2005).

Descentralização: o papel do município e os sistemas de políticas sociais

A descentralização das políticas sociais aparece de forma destacada entre os conteúdos das reformas propostas pelas diferentes agendas e foi generalizadamente apontada como condição para a maior eficiência e eficácia das políticas e gastos sociais e para o controle da sociedade sobre eles. O argumento que vincula participação e descentralização fundamenta-se na necessidade de aproximação entre os cidadãos e as decisões públicas que se referem à sua comunidade.

Assim como outras, porém, as disputas de significado em torno das propostas de descentralização têm sido acirradas. Por um lado, a descentralização foi vista como integrante de agendas democráticas e condição para o exercício do controle social sobre políticas. Por outro lado foi defendida e implementada no bojo dos ajustes estruturais e reformas liberais, como fator de redução das responsabilidades sociais do Estado central e, em última análise, passo intermediário para o repasse destas responsabilidades a organizações privadas (Chiara e Jiménez, 2007).

As propostas de descentralização valorizam os espaços locais[75], que têm sido apontados como lugar privilegiado para o atendimento das necessidades dos cidadãos. Enfatiza-se a importância da participação ativa da sociedade na gestão de programas, equipamentos ou serviços sociais implementados no nível local, como garantia de maior transparência das ações do Estado. O âmbito local – o bairro, a comuna ou o município - é o espaço onde se desenvolve a maioria das novas experiências participativas, mas é muito distinto o seu papel na definição e implementação das políticas sociais.

É preciso notar que historicamente são muito distintos, nos países estudados, o grau de autonomia dos municípios e sua articulação com os espaços de decisão sobre as políticas sociais. O papel do município nestes países depende do regime federal ou unitário de sua organização política, além da maior ou menor predominância de tradições centralistas, que se definiram no processo de constituição dos Estados nacionais. O Brasil, a Argentina e o Chile foram marcados, após o processo de independência, por violentos conflitos internos entre 'federalistas' e 'unitários'. Hélgio Trindade (1992) sublinha as diferentes posições assumidas pelas classes dominantes nos processos de "ruptura do vínculo colonial" e construção do aparato do Estado. No Brasil, as elites teriam optado pela unidade do Império nacional enquanto na Argentina, ao contrário, fortes disputas entre elites regionais militarizadas teriam

[75] Críticas às concepções "centralistas" e "homogeneizantes" sobre o Estado e as políticas públicas nacionais, enfatizam o papel do município face aos novos desafios da globalização, e a importância do espaço local como característica das "democracias modernas". Ver Delamaza, Fernández e Navarro (2004:41): *Innovación y ciudadanía la gestión territorial: el rol de los municipios.*

originado uma federação onde as províncias têm maior autonomia política. No Chile, segundo Delamaza (2004b), uma forte "tradição centralista" se expressa na Constituição de 1833, que surgiu "da vitória militar sobre os federalistas".

A combinação destes fatores legou-nos cinco países muito diversos, entre os quais duas federações (Argentina e Brasil), onde o nível federal, as províncias ou estados, e os municípios, têm atribuições e autonomias diferenciadas, e três países unitários (Chile, Paraguai e Uruguai), onde são diferentes o papel dos municípios, províncias, regiões e departamentos[76].

Em relação às políticas sociais estes papéis também são diferentes. Nos três países unitários os governos subnacionais – províncias, departamentos, regiões e municípios têm pouca autonomia orçamentária e escassas atribuições na deliberação e implementação de políticas sociais. No entanto os municípios, em todos os países, vêm ganhando importância, à medida em que, como assinala Delamaza (2004b:41), novos desafios são colocados para o poder local pelos processos de globalização e se difundem as agendas de descentralização, destacada como característica fundamental das "democracias modernas".

No entanto, no Uruguai, Chile e Paraguai, são muito escassas as possibilidades de arrecadação própria de impostos nos municípios, cujo orçamento é pequeno e dependente de transferências do governo central. Nestes países as atribuições do município limitam-se em geral à conservação de seu patrimônio, das estradas e ruas locais (Abalos, 2004). Com exceção das capitais, quase não há atribuições em políticas sociais. Os processos de descentralização vêm aumentando estas responsabilidades no que tange à educação primária, à saúde básica e ao gerenciamento de programas assistenciais. Nestes países porém, assim como na Argentina, a descentralização quase não chega aos municípios e predomina um viés administrativo[77], com as decisões políticas ainda muito concentradas no governo central.

Argentina e Brasil são federações bastante distintas. Na Argentina o processo de descentralização é predominantemente administrativo e fiscal, é muito desigual e depende das capacidades administrativas e econômicas de cada município, da dinâmica política em cada província, das relações político-partidárias entre província e federação e entre província e municípios (Falleti, 2004a e b; Clemente e Smulovitz, 2004). As províncias têm maior autonomia e podem legislar de formas distintas sobre a autonomia dos municípios[78]. As reformas das políticas de educação e de saúde passaram por processos complexos e distintos em cada uma das províncias. As atribuições e a concentração de recursos são maiores nas

[76] A Argentina tem 23 províncias, que em alguns casos têm departamentos, e municípios, entre os quais municípios de primeira ou segunda categoria; em alguns casos são chamados partidos. O Chile tem 13 regiões, 51 províncias e os municípios são chamados comunas; no Uruguai há 19 departamentos, ou municípios, integrados por cidades; no Paraguai há 18 departamentos integrados por cidades.

[77] No capítulo V serão identificados órgãos provinciais ou regionais de política habitacional e de infância.

[78] A reforma Constitucional de 1994 mantém o direito das províncias de elaborar sua própria constituição e acrescentou a recomendação de que elas devem assegurar a autonomia municipal e regular seu alcance político, administrativo, econômico e financeiro. Hoje restam algumas províncias que ainda não reconhecem a autonomia municipal, como é o caso de Santa Fé (Ford, 2002).

províncias, e os municípios, com exceção da Cidade Autônoma de Buenos Aires (que é um distrito federal) e algumas outras capitais de províncias, ainda têm baixa capacidade fiscal e poucas atribuições sociais, de forma semelhante aos outros quatro países. Alguns municípios, como Rosário, assumem, por sua iniciativa, maiores responsabilidades em áreas como a saúde, a política urbana e as políticas para a infância.

O Brasil se diferencia dos outros países. O município brasileiro, desde a Constituição de 1988, é um ente federativo, com poderes legislativo e executivo autônomos, embora subordinados às Constituições federal e estaduais. O sistema tributário e as atribuições legais são os mesmos para todos os municípios. A nova Constituição determinou a criação de sistemas articulados de políticas de saúde, de assistência social e de direitos da criança e do adolescente, nos quais se definiram processos de transferência de recursos e de descentralização das decisões, que visaram a progressiva implantação da 'gestão plena' destas políticas e recursos no nível municipal. Estes processos de municipalização se encontram em estágio avançado[79] e atualmente estão sendo construídos novos sistemas articulados de políticas nas áreas de habitação de interesse social, de proteção ao meio ambiente, de direitos humanos e de segurança alimentar[80].

Nos demais países, seja em função de um modelo centralista, ou das diferentes relações entre províncias e municípios, os processos de descentralização foram mais tortuosos, menos abrangentes e são pouco desenvolvidos os sistemas que articulam as atribuições e o financiamento das políticas sociais nos diversos níveis de governo. O papel do município na gestão das políticas sociais permanece reduzido e muitas vezes pontual. Em conseqüência, a participação social em espaços locais apresenta-se muito fragmentada e desvinculada dos espaços que decidem as diretrizes nacionais das políticas.

Como assinalado, as propostas de reformas enfatizavam a necessidade de ampliação da cobertura e da qualidade destas políticas. A sua descentralização deveria garantir maior autonomia dos governos subnacionais na definição de parâmetros locais, evitando a homogeneidade das políticas centralizadas, melhorando a gestão e possibilitando a participação da sociedade local (Falleti, 2004a: 30/31). O alcance destas metas dependeu, porém do contexto e da forma como estes processos foram desenvolvidos.

No Chile e na Argentina, os processos de descentralização foram implementados por governos autoritários e privatistas (destacando-se os governos de Pinochet e de Menem) e

---

[79] A adesão dos municípios às novas responsabilidades de gestão passa por estágios intermediários e está condicionada à constituição de Conselhos gestores da política no município. Pesquisa do Instituto Pólis cita a existência de 5558 conselhos municipais de saúde em 2004; os de Assistência Social estão em 71% dos municípios e os de Crianças e Adolescentes em 78% dos municípios. Embora muito dispares em sua capacidade de controle social, estes conselhos são legalmente paritários e deliberativos e periodicamente se realizam conferências em todos os níveis para avaliação, monitoramento e proposição de políticas públicas em cada setor. Ver Nastari, Koga, Heiman e Kayano (2006)

[80] Sobre a criação dos sistemas de segurança alimentar e de habitação ver Costa e Pasqual (2006) e Ministério das Cidades (2004).

foram vistos como parte de um projeto de esvaziamento do Estado nacional. No Brasil, ao contrário, a descentralização foi um ponto de convergência entre a agenda democratizante e universalizadora de direitos, presente na Constituinte, e a agenda de redução do Estado com ênfase no ajuste fiscal dos anos 90. A mesma proposta pôde compor, na mesma época, as diretrizes de espectros políticos opostos. A municipalização e o alargamento da participação política nos governos subnacionais foi considerada um dos fatores principais para um retorno bem sucedido à democracia (Melo e Resende, 2004:49/51). Ao mesmo tempo em que, para a esquerda, a descentralização significava democratização, em oposição ao Estado autoritário, para a direita representava o desmonte da estrutura centralizada do Estado de bem-estar social, abrindo caminho para a redução de gastos e para o ajuste fiscal (Francese, 2006).

Segundo Chiara e Jiménez (2007:2, 5, 10), os processos de descentralização não são lineares nem homogêneos, requerem tempos relativamente longos para sua estabilização e seus resultados podem ser divergentes podendo tender para a fragmentação ou para a integração. Os autores apontam também para as diferenças entre a "descentralização territorial", a "descentralização administrativa", a "transferência de instancias decisórias" ou "a mera transferência de funções de gestão" sem "delegação de atribuições". Assinalam ainda que as novas responsabilidades assumidas pelos municípios confrontam-se com um "déficit de capacidade estatal para sustentar seu pleno exercício", quanto a competências, recursos humanos, financeiros e organizacionais; observam ainda que a transferência de responsabilidades do governo nacional aos níveis subnacionais não foi acompanhada de uma adequada reforma tributária e transferência de recursos financeiros e que as relações entre responsáveis pelos distintos níveis de governo, as redes de comunidades profissionais e as relações político partidárias são fatores que têm influenciado os processos de descentralização (Chiara e Jiménez, 2007: 16).

No Uruguai, Paraguai e Chile, os governos subnacionais, especialmente os municipais não tinham historicamente, atribuições, estruturas e experiência no planejamento e execução de políticas e serviços sociais. Coloca-se assim como questão, até que ponto a fragmentação e a forte desigualdade na qualidade dos novos serviços prestados podem ser atribuídas a processos de descentralização que não respeitaram tempos necessários à construção de uma adequada "capacidade estatal".

No Brasil, sem cairmos em otimismo que esconda os conflitos e limites destes processos, são importantes os esforços de construção dos novos sistemas descentralizados de políticas sociais[81]. A idéia de "sistema" está centrada na definição de políticas públicas com

[81] Os sistemas de proteção social descentralizados, instituídos pela Constituição de 88, foram regulamentados por leis federais. O Sistema Único de Saúde (SUS) inspirou a constituição dos outros sistemas onde se articulam as atribuições, os recursos financeiros e o controle social nos diferentes níveis de governo. É o caso do SUAS – Sistema Único de Assistência Social, fundado na LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, e do sistema de garantia de direitos desenhado pelo ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente. Mais recentemente outros sistemas descentralizados vêm sendo constituídos,

diretrizes nacionais, que se articulam com a participação dos estados e municípios, objetivando uma melhor adequação destas políticas às demandas locais. Esta articulação "vertical" define atribuições nos três níveis de governo, define as formas de financiamento que articulam recursos nacionais, estaduais e municipais e, em alguns casos, define espaços de articulação de gestores nos três níveis e processos progressivos de descentralização da gestão das políticas. Estes processos têm importante participação da sociedade, e são previstos espaços de controle cidadão sobre as políticas em todos os níveis. Estes espaços, conselhos e conferencias, devem propiciar também uma articulação "horizontal" entre as diversas políticas e programas em cada esfera de governo. Estas características, no entanto, são incorporadas de forma bastante desigual pelos diferentes sistemas e sua efetivação se dá de forma ainda mais desigual[82].

A precariedade da descentralização política e da constituição de sistemas de políticas sociais favorece a "transferência" de responsabilidades a municípios despreparados para assumi-las, a pulverização de programas e projetos sociais, freqüentemente "externalizados" e realizados através de organizações com ou sem fins lucrativos, que se constituem numa multiplicidade de ações focalizadas, com pouca articulação a diretrizes e programas nacionais de política pública.

Com exceção do Brasil, é muito débil a idéia de "sistema" de políticas públicas que articule atribuições, recursos financeiros e espaços de controle social nos níveis locais e centrais de governo. Os espaços locais de participação incidem assim sobre baixos montantes de recursos e têm pouca incidência na deliberação sobre as políticas. Desvinculados de espaços decisórios centrais, resta-lhes abrir pequenas "brechas" de incidência em políticas locais.

A descentralização de políticas sociais marcada por concepções neoliberais provoca assim o surgimento de inúmeras organizações sociais limitadas à execução de programas, desvinculando muitas delas da nova noção de cidadania focada nas lutas por direitos. Torna-se interessante aprofundar então uma possível relação entre o caráter e o alcance da descentralização e o alcance democrático dos novos espaços participativos.

---

inspirados nestas experiências. São exemplos os sistemas de política habitacional, definidos em 2001 pelo Estatuto da Cidade e o sistema de segurança alimentar definido em 2006 pela LOSAN (Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional).

[82] A LOAS define o sistema de Assistência Social como uma articulação entre Plano (diretrizes da política), Fundo (financiamento) e Conselho (controle social sobre a política). O SUS prevê coletivos de secretários estaduais e municipais de saúde. Ambos os sistemas definem o progressivo acesso a recursos nacionais e federais em função da implantação dos Conselhos e Fundos, até se alcançar o nível da "gestão plena" no município. Esta articulação provocou a criação de Conselhos municipais em quase todo o país (ver Heimann e Kayano; Koga, e Nastari, 2006).

Novas gerações de reformas

Apesar de um propalado consenso sobre a necessidade das reformas, e de um período, nos anos 90, em que este "consenso" gerou uma predominância avassaladora de reformas liberais, que destituíram direitos[83] e agravaram a pobreza em muitos países latino-americanos, este capítulo evidencia inúmeras diferenças e divergências entre interesses e entre concepções.

No Brasil, Ana Paula Paes de Paula (2005:43) identifica a presença de duas vertentes de reformas, com perspectivas gerencialista e societal. Além da vertente gerencialista, a autora caracteriza uma vertente que pensa a administração pública brasileira numa perspectiva "societal", presente desde os anos 60 e que se expressou nas políticas aprovadas na Constituição de 1988. Aponta porém a "ausência" de elaboração de uma proposta de reforma do Estado por parte desta vertente, o que seria um dos fatores para a prevalência de propostas de cunho gerencialista.

Outros autores também buscam hoje reavaliar as concepções e os resultados das reformas que estiveram em pauta nestas últimas décadas e identificam a emergência de diversas "gerações" de reformas. Belluzo (2002) avalia que uma "primeira geração" de reformas teria provocado a "subordinação das políticas nacionais (...) aos rumores do capital financeiro", além de "muitas restrições fiscais" e a "incapacidade crescente dos Estados nacionais de executarem suas políticas", causando uma retração nas políticas de bem-estar social, e uma redução nas taxas médias de crescimento. O autor nota que hoje estes resultados provocam reavaliações e que se processa "uma recuperação crítica dos pontos centrais que construíram o Estado de bem-estar e a sua relação com o crescimento econômico" e assinala uma "revalorização do setor público".

No Chile, também emergem revisões críticas dos paradigmas prevalecentes nas últimas quatro décadas. Para Fernández e Ochsenius (2005:9, 10) as reformas "que impuseram enfoques neoliberais", na década de 80, e a "reforma gerencial" dos anos 90, marcada pelos paradigmas da "pós-burocracia" e da "eficácia na gestão", estariam hoje cedendo espaço a uma "terceira geração de reformas", que traria "de volta a noção de um Estado, como representação do bem comum", um Estado capaz de ser "um interlocutor de maior força, peso político e ingerência nos assuntos do desenvolvimento, tanto nos campos econômico e político como no social, ainda que leve, flexível, eficaz e competitivo". As reflexões da equipe do "*Programa Ciudadanía y Gestión Pública*", (Delamaza *et al.*, 2005:267) apontam a emergência

[83] A lógica da destituição de direitos é tema que vem sendo debatido em extensa bibliografia a partir de trabalhos do Prof. Francisco de Oliveira sobre as mudanças na questão social sob o impacto da globalização da economia e da reestruturação produtiva e sobre a mutação no significado dos direitos que esses processos vêm produzindo. A obra de referencia principal é Oliveira e Paoli (1999). Os sentidos da democracia. políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes

de concepções que entendem o Estado como um interlocutor capaz de "projetar novas regras do jogo" para as relações entre Estado, mercado e sociedade, um Estado que se preocupa com a provisão de serviços sociais que possam superar as "brechas e desigualdades sociais". Assinalam ainda que a "noção de direitos e de proteção social começa a reinstalar-se no discurso público".

Estes autores apontam uma sucessão de avaliações sobre resultados desastrosos das agendas neoliberais e a emergência de novas concepções de reformas que resgatam o debate sobre a importância do Estado. Este capítulo evidencia disputas entre concepções e práticas e revela como o papel do Estado na garantia de direitos está no centro do debate das reformas das políticas sociais. A par da emergência muito vigorosa do ideário e das receitas neoliberais, o esgotamento de um modelo de Estado interventor, assim como as profundas mudanças na economia e no trabalho vêm provocando revisões e avaliações sobre o que seria um Estado social para o tempo atual. Coloca-se a necessidade de avaliações mais cuidadosas sobre o papel do Estado nas políticas de bem-estar, eventualmente capturado por interesses privados, e também sobre as agendas recentes que buscam enxugá-lo de um suposto gigantismo.

A emergência de novas concepções que resgatam a noção de direitos e o papel do Estado na definição das "regras do jogo" pode ser observada na construção de alguns novos sistemas de políticas sociais. Buscou-se analisar aquelas políticas onde se nota uma participação mais ampla da sociedade na construção de sistemas participativos, entre as quais as políticas de saúde, de moradia e as políticas voltadas à infância.

As reformas das políticas de saúde no Brasil, segundo Almeida (2002) estariam "aparentemente em uma trajetória contraria à dinâmica mundial" enquanto tentativa de consolidar um sistema "público, universal e descentralizado, baseado na concepção de saúde como direito de cidadania e dever do Estado". Também nas áreas da moradia e da infância surgem novos paradigmas de direitos. Os paradigmas da proteção integral aos direitos da infância e do direito à moradia serão analisados na perspectiva da construção de novos projetos de políticas de direitos, buscando-se elementos que aportam para uma proposta democrática de reforma do Estado.

Consolida-se a importância de analisar a evolução das políticas de direitos e os seus limites em casos concretos, bem como as propostas de superação destes limites, o caráter, o alcance e os diferentes efeitos dos processos de descentralização, bem como a construção de sistemas descentralizados de articulação entre programas e espaços decisórios de nível nacional e subnacional. Esta análise será retomada no capítulo V.

IV. OS ATORES SOCIAIS QUE PARTICIPAM EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Este capítulo visa caracterizar, em cada país, os setores da sociedade civil que se vinculam às novas experiências participativas, identificando diferentes graus e momentos de emergência da perspectiva de direitos cujas características foram delineadas no primeiro capítulo. Pretende-se desenhar um mapa geral da participação nas políticas sociais e definir as duas políticas sociais onde a participação da sociedade é especialmente significativa, e que serão objeto da análise nos capítulos finais.

Em cada país se analisa a composição e a capacidade de iniciativa da sociedade civil, destacando-se a presença de atores sociais mais vinculados a demandas locais, às lutas por direitos e ao desenho de políticas públicas. Investiga-se, nesta diversidade de atores, em que medida são marcados pelo corporativismo, fechando-se em seus próprios interesses; qual sua autonomia, a que interesses podem estar subordinados; em que medida estão confinados a espaços locais desvinculados de espaços decisórios; e em que medida se vinculam às lutas por direitos e por políticas públicas.

Perseguindo estas questões se busca observar a importância da organização sindical, mutualista e cooperativa, a importância e o papel dos partidos, a emergência de novos temas e atores sociais, os processos de rompimento de hierarquias e subordinações. Busca-se identificar também as novas subordinações e estreitamentos pautados pelo ideário neoliberal. E como em meio a estas mudanças emergem, prosperam ou fenecem agendas de incidência da sociedade nas políticas públicas.

Argentina

A Argentina tem uma tradição de vigorosa participação da sociedade na vida pública e política, que contribuiu para que tivesse amplas políticas sociais capazes de gerar um sentimento de integração nacional. Esta participação foi marcada porém pela ligação contraditória do movimento sindical ao Estado e ao Partido Justicialista. Como assinalado, o peronismo fortaleceu as organizações operárias mas, de certa forma, "incorporou" a classe trabalhadora ao Estado[84] (IDEP, 2006) e favoreceu a construção de uma cultura política sectária.

[84] Grande parte das informações a seguir foi obtida em IDEP, 2006: *Movimientos Sociales y políticas públicas. Los procesos de ciudadanía social y política en el Mercosur - Argentina*, capítulo elaborado por

Na resistência à ditadura (76/83) emergiu um vigoroso movimento de direitos humanos[85] que, para alguns autores, "inaugurou" uma "nova forma de fazer política" contrapondo-se ao modelo de "corporativismo de Estado" que caracterizou o populismo peronista (Peruzzotti, 1988 e 2002[86]). Saba (2002) e Peruzzotti (2002) enfatizam a importância do movimento de direitos humanos para o rompimento da lógica de relação do peronismo com a sociedade ao exigir parâmetros públicos e universais de respeito aos direitos. Assinalam que a este movimento somaram-se intelectuais, a Igreja, os jovens, constituindo-se desde então um novo e heterogêneo movimento democrático.

A crise hiperinflacionária de 1989 e os governos Menem (89/95 e 95/99) levaram o país a reformas neoliberais e a uma crise econômica e social inédita na sua história. Entretanto, as reformas das políticas sociais apresentam uma trajetória bastante complexa e contraditória onde prevaleceu a participação de organizações corporativas, e não se assinala a participação de novos atores como os usuários.

Novas demandas sociais, novos atores sociais e novas formas de organização vêm emergindo, no entanto, desde o agravamento das crises econômica e social. Entre 1992 e 1997 organizou-se a nova Central de Trabalhadores da Argentina (CTA), agrupando trabalhadores afetados pelas privatizações, especialmente os sindicatos de trabalhadores estatais (ATE) e docentes (CTERA e SUTEBA). Segundo pesquisadores do IDEP (2006), desde suas origens ela combina novas propostas organizacionais com críticas às políticas neoliberais e à filiação ao Partido Justicialista, constituindo-se num modelo sindical alternativo ao que encarnava, desde os anos 30, a CGT – Central Geral de Trabalhadores.

Ao contrário da tradição sindical atrelada ao peronismo e ao Estado, Panfichi e Muñoz (2002:315) caracterizam a nova central como um sindicalismo "de novo tipo", que afirma a autonomia e se abre a outros segmentos sociais como desempregados, crianças e moradores das periferias, que se engaja em campanhas contra a privatização das aposentadorias, e em frentes de organizações sociais como a *"Frente Nacional contra la Pobreza" (Frenapo)* que realizou em 2001 a Consulta Popular por "*Ningún Hogar pobre*", que recolheu 3,2 milhões de assinaturas a favor de um *"Seguro de Empleo"*, uma *"Asignación Universal"* para todos os menores de 18 anos e uma *"Asignación del Haber Mínimo"* para os maiores de 65 anos sem cobertura previdenciária (IDEP, 2006; Gabarra, Hayek y Zagni, 2004 e CTERA, 2004).

---

pesquisadores do IDEP, instituto de pesquisa ligado à Central de Trabalhadores Argentinos (CTA) em Garcés et al. 2006.

[85] Destacam-se o *"Movimiento de Familiares Desaparecidos y detenidos por razones políticas"*, as "*Madres*" e as "*Abuelas de Plaza de Mayo*", atuantes desde 1977.

[86] O autor assinala a emergência de uma nova reivindicação de direitos que tem levado à "constitucionalização" das relações entre Estado e sociedade civil. Ele destaca como importante legado do movimento de direitos humanos o estabelecimento de uma rede de associações permanentes dedicadas ao monitoramento das autoridades estatais. Em outros artigos Peruzzotti (2002) e Saba (2002) assinalam a "violência" que caracterizou a cultura política argentina, especialmente na relação do peronismo com a sociedade civil.

Após a crise de dezembro de 2001 multiplicaram-se as mobilizações, inventaram-se ou se revitalizaram formas de luta e de solidariedades, entre elas os *cortes de ruta, os cacerolazos*, as cozinhas e restaurantes comunitários, os movimentos de *piqueteros*, de *empresas recuperadas*, de *cartoneros* (coletores de materiais recicláveis), *ocupantes y inquilinos* etc. Delgado, Buthet e Baima (2002) observam que na mobilização das classes médias e das periferias se inicia um movimento de recusa das subordinações, hierarquias e atrelamento aos partidos.

Muitas destas novas formas de organização têm a territorialidade como lógica dominante, o que corresponde à consigna da CTA - *"La nueva fábrica es el barrio"*. Pesquisadores do IDEP assinalam que nestas organizações, o "social" se toma "imediatamente político", rompendo-se uma tradicional subordinação da ação social à esfera política. Estes pesquisadores apontam uma mudança na relação entre as organizações sociais e as estruturas partidárias, especialmente o partido Justicialista. Ao contrário dos movimentos ligados ao peronismo, eles avaliam que hoje as relações são mais marcadas pela instrumentalidade do que por uma "confluência" de identidades. Há importantes diferenças identitárias que envolvem disputas de recursos e de poder, bem como diferenças ideológicas ou ligadas à "cotidianidade das relações". Ao contrário da antiga lógica dos "amigos" e "inimigos", nota-se maior mobilidade e permeabilidade às reconfigurações e reposicionamentos políticos. As organizações fazem críticas fortes à corrupção generalizada e estrutural da classe política dirigente. Os autores assinalam também que as novas organizações sociais retomaram "em suas próprias dinâmicas internas, diferentes níveis de democracia participativa ou direta", revalorizando as formas "assembleísticas". As *asambleas barriales,* surgidas nos principais centros urbanos após a crise de 2001, afirmaram a importância da participação direta e esta forma de organização explicita a vontade de não reproduzir esquemas de representação que se demonstravam falidos ou perversos. Este era o ponto aglutinante e também o ponto de conflito com aqueles que participavam de estruturas partidárias, mesmo que de esquerda[87].

Pesquisadores do IDEP (2006) assinalam que o surgimento de novos atores e demandas sociais trouxeram novos temas para a agenda política. Nasceram organizações ligadas à saúde pública, às lutas pelo acesso à terra urbana, às necessidades dos bairros e de alimentação, como os restaurantes e cozinhas populares. Elas geralmente surgiram em espaços organizativos pré-existentes como as *comisiones vecinales* ou a CTA, e se vinculam à gestão de programas sociais.

No momento mais agudo da crise massificaram-se os "Planos Sociais" para compensar o desemprego e qualificar mão de obra. Segundo o IDEP, o presidente Duhalde implementou e massificou o *Plan Jefes y Jefas de Hogar,* que atingiu 2 milhões de argentinos e que se

[87] Ver Sadier e Arias, *Experiências organizativas y conflictividad social en la Argentina contemporánea* em IDEP, 2006.

desdobrou, no governo Kirchner, no *Plan Manos a la Obra*, apoiando iniciativas de desenvolvimento produtivo e comunitário. Este governo implementou outros planos como *El Hambre más urgente*. Muitos deles têm sido executados por governos municipais ou por organizações sociais.

Muitas organizações sociais foram chamadas a executar Planos Sociais como o *Programa Alimentário y Nutricional* (PAN) e o *Plan Vida* (1994). Neste caso lideranças locais conhecidas como "*manzaneras*" distribuíam leite e alimentos e se converteram, segundo pesquisadores do IDEP, em referentes locais com um certo grau de autonomia em relação ao governo e ao partido Justicialista, tornando-se elemento importante na reconfiguração das organizações populares. Organizações de aposentados foram executoras do programa *Bienestar* desde 1993. Ao contrário da construção de autonomia, estes vínculos geraram muitas vezes a renovação das velhas práticas clientelistas e corruptas, o que é especialmente citado no caso dos convênios com algumas frações "oficialistas" dos *piqueteros*.

Na observação de campo verificou-se a presença e o contraste entre os esforços de afirmação da autonomia e o contínuo recriar das velhas práticas de clientelismo e subordinação aos interesses de grupos políticos e também o desenvolvimento de diferentes formas de relação com as políticas públicas.

Foram observadas *in loco* as cooperativas do *MOI – Movimiento de Ocupantes y Inquilinos* (também afiliado à CTA), que organiza em Buenos Aires diversas cooperativas de construção de moradias populares pelo sistema de auto-gestão. As habitações são construídas em antigos casarões ou fábricas abandonadas, na região central da cidade. O MOI conseguiu aprovar junto ao governo da cidade a garantia do aluguel de "casas provisórias", reformadas para o uso dos cooperados enquanto se constroem as casas, e o pagamento de cerca de U$ 20 mil por moradia construída. Com estes recursos fazem as reformas e constroem as moradias[88]. Apesar das leis aprovadas através de negociações com o movimento, os seus líderes não se referem à incidência em política pública. Este movimento foi ligado à FTV - *Federación de Tierra y Vivienda*, vinculada à CTA, que articulou os movimentos ligados à luta pela terra e moradia popular ao longo dos anos 90 e que hoje tem vínculos com o *oficialismo* pela participação de seu principal líder, Luis D'Elia, no governo federal[89].

Em maio de 2005 observou-se a chegada, na Praça *de Mayo*, de uma grande caravana do Movimento Nacional "*Chicos del Pueblo*[90]" que chegou em ônibus que percorreram o país desde a província de Tucumán, no noroeste argentino, denunciando a situação das crianças e jovens que vivem nas ruas ou padecem de desnutrição, e proclamando consignas como "a pobreza é um

[88] Observação de campo e coleta de depoimentos em Buenos Aires em 30/6/05 e em Rosario em 03/10/2006.
[89] Segundo o jornal Clarín, de 13/9/2006, Luis D'Elía era *subsecretario de Tierras para el Hábitat Social*. Ver http://argentina.indymedia.org/news/2006/09/440956.php último acesso em 21/9/2007.
[90] O Movimento *Chicos del Pueblo* começou em 1987 a partir de uma pequena iniciativa da ONG Pelota de Trapo. As marchas a Buenos Aires começaram em 2001. Ver www.pelotadetrapo.org.ar.

crime" e "a fome é um crime". A caravana era apoiada e foi recebida por integrantes da juventude da CTA e de sindicatos de trabalhadores da educação (CETERA) e do Estado (ATE). Estas caravanas se repetem há alguns anos, percorrendo o país a partir de regiões especialmente afetadas pela pobreza. O movimento é afiliado à CTA. Na ocasião, um depoente (Borri, 2005, depoimento) declarou explicitamente que estas ações não são tradicionalmente entendidas como incidência em políticas públicas.

Peruzzotti (2002:108,112) observa movimentos em outra direção. O autor assinala que o surgimento de um "novo tipo de associativismo" começa a desenvolver "um novo tipo de politização" (...) voltada para "constitucionalizar" e "controlar o Estado e a sociedade política". As críticas à corrupção e à falta de transparência, a demanda de fiscalização das ações dos funcionários e das estruturas públicas contribuem, segundo o autor, ao desenvolvimento de "uma nova política de controle cidadão", que complementa a luta pela reconstrução e fortalecimento da sociedade civil e permite a "recriação de uma esfera pública democrática". Estas observações colocam a necessidade de observar possíveis mudanças nas formas de relação entre a sociedade civil e o Estado, e as políticas públicas na Argentina.

Dois anos depois, o mesmo depoente que negou a incidência dos movimentos sociais em políticas, coordenou uma campanha nacional pela incidência em políticas de infância. Na publicação que realiza o balanço da campanha, um dos multiplicadores, da província de La Rioja, afirma que, como saldo da campanha ficou "a certeza de que este é o tempo da incidência em políticas públicas" e que é necessário ver "como fazer para recuperar o espaço que corresponde às organizações" no processo de relação com o Estado (Campaña, 2007:23).

Embora não analisados aqui, destacam-se hoje na Argentina outras organizações e movimentos sociais como aquelas voltadas ao cooperativismo e economia solidária, como o Movimento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER). A preocupação com o trabalho e com os direitos trabalhistas é um traço característico de muitas experiências, inclusive das cooperativas de moradia.

Surgiram também diversas experiências participativas apoiadas na Reforma Constitucional de 1994, que instituiu instrumentos de democracia semi-direta e a autonomia municipal. Buenos Aires aprovou, em 1996, sua própria Constituição[91], que afirma a democracia participativa e o "*carácter participativo del presupuesto*". Estas novas legislações permitiram a realização de experimentos participativos que procuram assemelhar-se aos Orçamentos Participativos brasileiros. Uma das experiências mais consistentes (Gabarra, 2005, entrevista) é o *Presupuesto Participativo (PP)* realizado na cidade de Rosário (Ford, 2003), governada pelo Partido Socialista há várias gestões. Temos também notícias (Orrego, 2003, correspondência eletrônica) de processos de implantação de experiências de *Presupuestos Participativos* em diversas outras

[91] Ver a Constituição da Cidade Autônoma de Buenos Aires em www.buenosaires.gov.ar.

cidades[92].

Em Buenos Aires também foi instituído em 2002, um *"Presupuesto Participativo"*, implantado após amplo processo de debate e reivindicação promovido por instituições civis como o IDEP[93]. Além do *"PP"*, existem em Buenos Aires diversos Conselhos como os de Saúde, de *Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes* e de *Planeamiento Estratégico.* Os conselhos, no entanto, em vista dos complexos processos de descentralização, que mantém diferentes regimes de autonomia municipal, bem como de muitas outras dificuldades que temos observado, não são disseminados no país, e ainda são experiências bastante isoladas onde a participação da sociedade ainda é incipiente.

Muito embora permaneçam e se renovem as práticas de subordinação política, que se traduzem em grandes mobilizações orquestradas por interesses de grupos políticos[94], nota-se também, em um curto espaço de tempo, certa mudança em algumas formas de relação da sociedade civil com o Estado. As experiências da Campanha por políticas de Infância mostram que organizações criadas ou marcadas pelo papel de "terceiras", meras executoras de programas sociais pré-determinados, parecem algumas vezes colocar-se o desafio de romper com este papel e iniciar-se no papel de incidir em políticas públicas. O papel de algumas ONGs parece importante para acentuar as tensões entre os interesses imediatistas e uma perspectiva de direitos e de políticas públicas.

---

[92] O depoente citava, em 2003, experiências de orçamentos participativos em cidades como Viedma (Província de Rio Negro), Villa Dolores (Cordoba); Junín (Mendoza), Corrientes (Corrientes); Resistencia (Chaco); San Fernando del Valle de Catamarca (Catamarca); La Banda (Santiago del Estero) (Gustavo Orrego, da ONG *13 Ranchos*).

93 Entre as demais instituições promotoras do PP em Buenos Aires estão as ONGs Poder Ciudadano, 13 Ranchos, o Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec), assim como Redes de Planificación Participativa y Gestión Asociada, como Buenos Aires Viva, Red Gestión Asociada del Oeste e Flacso. O PP de Buenos Aires foi desenhado a partir de forte influência da experiência de Porto Alegre, através de visitas, seminários e conferências realizadas nos dois países. O modo de funcionamento é baseado numa divisão territorial da cidade (em Buenos Aires existem 16 *Centros de Gestión y Participación (CGP)* que se constituem em unidades territoriais do Programa de Descentralização da Administração), onde se realizam assembléias para debate das prioridades a ser contempladas no Orçamento. O número de participantes divulgado é de 4500 pessoas em 2002 e de 9450 em 2003. Não se divulga o montante de recursos debatidos, mas afirma-se a realização de 85% das ações aprovadas em 2002 e de 65% das propostas aprovadas em 2003. No entanto o PP de Buenos Aires é um processo apenas consultivo e algumas informações o apontam como um processo pouco participativo.

[94] Segundo entrevistas com integrantes da prefeitura municipal de Rosário (Fernandez Rudi e Edgardo), do Partido Socialista, se estabelece um "clientelismo político" entre os *"punteros"* ou dirigentes e os partidos majoritários, o que favorece a corrupção. Se fazem listas com as pessoas que participam das mobilizações e elas se tornam reféns dos "planos" e doações assistenciais. Consideram que o governo de Kirchner é autoritário, não respeitas as oposições, que há um clima de confrontação "como no tempo peronista". O executivo controla o judiciário e os meios de comunicação. Corrupção. O governo federal é marcado pelo caudilhismo e clientelismo e que 99% dos movimentos se submetem a este clientelismo, salvo a CTA, onde há correntes *oficialistas* e oposicionistas. Observam ainda que o movimento *piquetero* é quase todo *oficialista*. São cooptados. A leitura de jornais sobre manifestações chamadas pelo presidente e pelos governadores *oficialistas*, confirma algumas destas observações.

Uruguai

O Uruguai é considerado uma das democracias mais estáveis do continente[95], com partidos políticos consolidados, uma sociedade alfabetizada e urbanizada e onde a sociedade civil emergiu muito cedo. Os uruguaios se orgulham de suas tradições democráticas e cultura política.

Moreira (2006) relata que, já no início do século XX os governos batllistas consolidaram os direitos sociais e uma sociedade bastante igualitária e estatista. Constituíram-se organizações sindicais e mutualistas que conquistaram direitos sociais – educação, saúde, previdência, moradia - para uma ampla maioria dos uruguaios. Neste período, especialmente na década de 45 a 55, os trabalhadores e os empresários participavam do debate político através de suas organizações de classe, como os sindicatos e câmaras empresariais, e dos partidos políticos[96]. A autora observa que, quando este modelo se estanca, perde-se a mobilidade social operária e decresce o poder econômico da classe média. Nos anos 60 uma crescente mobilização social e o desmantelamento dos mecanismos de negociações prévias acirram a ideologização dos conflitos e surge o movimento guerrilheiro dos *"tupamaros"*. Este período coincide com a crise e o fim dos populismos brasileiro e argentino e com o acirramento dos conflitos nestes países. Em 1971 surge o partido "*Frente Amplio*", articulando agrupamentos e partidos de esquerda.

A ditadura (73/84) instala a cultura do medo em toda a sociedade. Emerge no entanto uma nova sociedade civil marcada pelo ressurgimento[97] do sindicalismo e do movimento estudantil, pelo crescimento dos movimentos dos direitos humanos, do movimento cooperativo, de mulheres e dos aposentados, entre as quais o SERPAJ (*Servicio de Paz y Justicia*) e o Plenário de Mulheres Uruguaias. Em 1983 estas organizações agrupam-se na chamada *"Intersocial"*. O plebiscito de 1980 inicia a transição e inicia-se também o empobrecimento do país (Moreira, 2006). Em 1992 surge a Associação Nacional de ONGs (Anong).

Após um período crescimento na primeira metade dos anos 90, as crises brasileira e argentina provocaram, entre 1999 e 2003, uma profunda crise econômica. No período da crise, destacou-se o papel do sindicato dos bancários e de organizações voluntárias como as cozinhas populares. Entre 1989 e 2003, houve 15 iniciativas ou realizações de plebiscitos e referendos, destacando-se as referentes às aposentadorias, à telefonia e à estatal do petróleo (ANCAP) e, em 2005, o plebiscito sobre a água. A sociedade civil uruguaia incorpora antigos

95 Desde 1904 (fim das guerras civis) houve apenas duas interrupções ditatoriais (33/43 e 73/84).
96 Estabeleceu-se então um regime de "co-participação" entre os dois partidos políticos (Partido Colorado e Partido Nacional – Blanco) no Executivo (Moreira, 2006). As Câmaras empresariais de todo tipo, ramos, setores foram sempre muito ativas embora com fluxos e refluxos (Buroni, 2005, entrevista).
97 A Central Nacional dos Trabalhadores (CNT) se articula com o Plenário Intersindical dos Trabalhadores (PIT) incorporando novas formas de organização e passando a denominar-se PIT-CNT.

atores como o sindicalismo e o cooperativismo e novos atores que emergem na crise política e na crise econômica.

O movimento cooperativista uruguaio[98] é um ator social destacado desde os anos 60. As cooperativas de moradia, especialmente a *Federación Unificadora de las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua - FUCVAM*, fundada em 1970, adquirem grande visibilidade desde a ditadura (Mirza, 2004). Organizam manifestações e promovem a construção de moradia popular, participando sistematicamente de mesas de negociação com governos sobre as políticas urbana e de moradia (diversos depoentes). Nos anos 80 a expansão dos "*cantegriles*" (favelas) dá origem ao surgimento de novos movimentos, que aderem ao movimento cooperativista (Moreira, 2006).

Na área da infância, em 1988, primeiro governo pós-ditadura, surge o *Instituto Nacional del Menor- INAME*, que formaliza convênios com organizações do "terceiro setor". Em 1991 surge o Comitê Nacional de Seguimento dos Direitos da Criança, assim como comitês departamentais e coletivos voltados a crianças carentes e moradoras de ruas. Diversas organizações constituem uma rede de entidades de crianças e adolescentes que, conforme observa Moreira, têm certa possibilidade *"de incidencia y actuacción compartida y acordada"* nos programas conveniados com o governo[99]. Depoentes confirmam esta avaliação afirmando que esta rede de organizações tem o apoio da Anong e é a mais organizada quanto à influência em políticas públicas, exercendo pressões sobre parlamentares, governos e meios de comunicação. Esta possibilidade de influir nas decisões políticas decorre, segundo Aguerre (2005, entrevista) da participação ativa de muitas organizações que, com "estratégia e objetivos" definidos conseguiram vitórias "na legislação sobre os direitos das crianças".

Destaca-se ainda, como espaço de participação social, a *JUNAE – Junta Nacional de Empleo*, um organismo tripartite integrado por Câmaras Empresariais, a central de trabalhadores PIT-CNT e presidida pelo Diretor Nacional de Emprego, do Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. A JUNAE administra um fundo de *Reconversión Laboral*, criado em 1992, e assessora a DINAE na formulação de políticas de emprego e formação profissional, destacando-se programas de formação para a mulher e para trabalhadores rurais (Fernández e De los Campos, 2004).

Além da participação da sociedade nestas políticas, destaca-se a experiência de Montevidéu, implementada desde a vitória, em 1990, do *Encuentro Progressista–Frente Amplio (EP-FA)*, que promoveu um processo de descentralização em que a participação cidadã é elemento essencial (Mirza, 2004).

---

[98] Além das cooperativas de habitação destaca-se no Uruguai o cooperativismo agrário, de poupança e crédito, de produção, de consumo, que constituem em 1988 a Confederação Uruguaia de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) (Moreira, 2005 e depoente T/U) O movimento cooperativista realiza grandes marchas no dia mundial do cooperativismo e por ocasião da inauguração de obras das cooperativas de moradia (Mirza, 2000).

[99] A autora cita publicação do Índice CIVICUS, ICD (Moreira, 2006: 587).

Montevidéu é um dos departamentos do país, com sua *Intendencia Municipal - IMM* e uma *Junta Departamental* com 31 *ediles*. A descentralização criou 18 unidades administrativas[100] - os *Centros Comunales Zonales* (CCZ), onde se constituíram governos locais formados por uma Junta Local (com 5 *ediles*, indicados pelos partidos) e pelo Secretário da Junta, indicado pelo Intendente Municipal (Moreira, 2006). Em cada Zona há também um *Consejo Vecinal*, com 25 a 40 membros, eleitos por votação direta entre participantes das organizações sociais, ou indicados por um mínimo de 10 *vecinos* (Buroni, 2005, entrevista). Entre as atribuições do Conselho, que é consultivo, está a elaboração, junto com a Junta, de um "plano estratégico", que define prioridades orçamentárias e outras propostas para a Zona. A Intendência de Montevidéu fixa critérios e o valor do orçamento de cada Zona e o *Consejo Vecinal* se reúne para discutir a parte que lhe toca. Este debate sobre os recursos é chamado de "*presupuesto participativo*".

Depoentes afirmam que estes conselhos "são levados em conta" pelo governo e que quando a Intendência toma decisões contrárias a eles, isto "tem um custo político", pois eles são seus "referentes". Afirmam que houve um salto de qualidade na ação dos conselhos que, no princípio discutiam apenas "sobre os buracos da rua" e, embora permaneçam "muitas dificuldades" ganharam "visão de conjunto" tornando-se capazes de definir prioridades e reconhecer quando algum problema é mais importante que o problema local (Buroni e Aguerre, 2005, entrevistas). Segundo depoentes, o processo de mobilização teve "idas e vindas"[101] e a descentralização foi contestada pelos partidos tradicionais sendo então discutida mais amplamente em dois momentos chamados *Montevideo en Foro* (Aguerre, 2005, entrevista).

O novo governo nacional eleito em 2005 (EP-FA-NM)[102] vem desenhando novas propostas de participação e o presidente Tabaré Vasquez propôs a criação de um Conselho Consultivo, constituído por lideranças nacionais e através de sorteio. Constituíram-se também Grupos Assessores para a política habitacional e para a política de infância.

A Anong, por sua vez, conforme depoimento, "fez um chamado amplo para acordar demandas de participação neste e em outros conselhos". Desde anos anteriores a Anong vem debatendo propostas sobre políticas públicas. Em 2003 participou de uma consulta realizada pelo Banco Mundial à Seção Nacional do Foro Consultivo Econômico e Social do Mercosul (Anong, 2003). Realizou ciclos de debates, como o *Ciclo de Foros sobre Políticas Públicas Mañanas Complejas*, onde foram estudados documentos de avaliação das políticas sociais e debatidas as propostas da sociedade civil sobre as políticas para o momento de emergência social vivido pelo país, assim como os acordos e os dissensos entre as propostas da Anong e

---

[100] Nota-se alguma semelhança com a descentralização de Buenos Aires.

[101] Segundo um depoente "a descentralização de Montevidéu se fez"de cima para baixo" e não correspondeu a uma demanda pois, em pesquisa realizada, "a descentralização estava em 20° lugar". A eleição para os *Consejos Vecinales* tem uma participação oscilante visto que "em 2002 houve mais de 120 mil votantes e em 2004 entre 80 e 100 mil" (Buroni, 2005, entrevista).

[102] EP-FA-NM é a frente partidária denominada *Encuentro Popular – Frente Amplio – Nueva Mayoría*.

as propostas dos diversos partidos para as políticas sociais[103]. Estes e outros debates apontam para as "tensões imperantes" (Villarreal, 2005) nas novas relações entre a sociedade e o Estado, ocupado agora por uma coalizão partidária muito ligada à trajetória das lutas democráticas contra a ditadura e aos debates sobre propostas de políticas públicas realizados pela Anong.

Depoimentos colhidos entre integrantes de ONGs uruguaias também assinalam que a relação entre governo e ONGs é um processo complexo e contraditório. Um depoente assinala o conflito entre papéis da sociedade nos espaços participativos destacando que algumas ONGs "reivindicam participar do desenho e avaliação" de políticas, enquanto outras "vivem de executar" programas. O depoente assinala que "não se pode estar em dois papéis" e explica: "perdes credibilidade - se fores o executor não podes avaliar [uma política ou programa]" (Buroni, 2005, entrevista). Aponta assim o conflito entre uma forma "corporativa" de participar, marcada pelos interesses da organização que participa de um convênio de execução de um programa social e uma outra forma de participar, que deveria ser crítica deste programa e da política pública na qual se insere.

Apesar destas contradições, um dos depoentes afirma que se pode notar a emergência de um novo "paradigma democrático" nas relações entre Estado e sociedade, pois "os governos estão mais respeitosos das liberdades" e há o funcionamento livre dos partidos políticos. O depoimento segue assinalando a emergência de novos atores sociais, para além dos sindicatos, empresários e militares, e dos partidos políticos, interlocutores tradicionais na vida política uruguaia: "Começaram a surgir outros atores que reclamam seu próprio espaço e a possibilidade de participar nas decisões. [Se] antes os atores eram bem definidos, [hoje] começaram a aparecer outros atores (...). Os movimentos sociais [são outra] forma de funcionamento da sociedade, independente dos partidos e dos sindicatos. [Há] organizações sociais novas, de gênero, ambientalistas, de *vecinos*. Onde se metem eles? Se metem no espaço público. [Antes] todo mundo sabia quem era e o que queria o outro. Agora não. Porque a sociedade civil é heterogênea, contraditória. É um novo campo de conflitos e tensões. Os partidos em vez de negociar com 4 ou 5 atores têm que se entender e negociar com milhares. (...) Hoje têm que conversar com os *vecinos*, as mães (...). O governo local, [tem] que ir a campo (*'trabajar en terreno'*). (...) Esta participação da sociedade civil na sua relação com o Estado está criando uma nova forma de cidadania" (Aguerre, 2005, entrevista).

Estes depoimentos indicam que, em meio a contradições, também no Uruguai parecem surgir novos movimentos, atores sociais e novas formas de participação da sociedade - marcada por sua independência, heterogeneidade e contradições – na esfera pública. País marcado pela força do movimento sindical, das organizações empresariais e do

[103] Na página web www.anong.org.uy/mananas.html podem ser encontrados documentos de trabalho deste ciclo de seminários.

cooperativismo, o Uruguai enfrenta-se hoje com novas formas de participação em assuntos públicos e com novas formas de expressão dos conflitos e tensões entre Estado e sociedade.

Chile

A força da organização sindical no Chile foi marcada pelos grandes conflitos no setor de mineração do cobre, e pelo forte enraizamento dos partidos operários e socialistas[104].

Desde a ditadura militar de Pinochet, porém, efetivou-se uma desregulação do trabalho e houve uma perda de poder dos sindicatos. Conforme Delamaza (2004:137), no início da redemocratização (88/92), houve um aumento de filiações sindicais, que a seguir decresceram, ocorrendo menos negociações salariais, perda de autonomia e o progressivo afastamento entre dirigentes e bases sindicais. Nota-se assim, desde a ditadura militar, um progressivo esvaziamento dos atores sindicais que haviam jogado significativo papel nas lutas sociais até então.

Além dos sindicatos, diversos outros movimentos sociais foram ativos na sociedade chilena, destacando-se os movimentos indígenas mapuches, as "*Juntas de Vecinos*" e os *movimientos de pobladores*. Estas organizações se fortaleceram especialmente no governo da Unidade Popular (70/73), com o presidente Allende. A repressão da ditadura Pinochet (73/90) aos dirigentes sociais e partidos políticos destruiu o diálogo entre organizações sociais e governo.

Durante a ditadura, a Igreja Católica e organismos de cooperação internacional apoiaram sindicalistas e dirigentes comunitários para reconstituir organizações e estabelecer mediações com o Estado. Consolidaram-se as ONGs, canalizando as mobilizações de base para projetos de desenvolvimento. A partir de 1983 as oposições e organizações sociais voltam a reorganizar-se e a manifestar-se vigorosamente nas ruas, culminando com a derrota da ditadura no plebiscito de 1988 (Delamaza, 2002:222). No início dos anos 90 existia uma diversidade de organizações comunitárias com forte implantação de base. Entre elas as associações tradicionais, organizadas desde os anos 60; as constituídas com o apoio da Igreja Católica, através da "*Vicaría de la Solidariedad*", e as inúmeras organizações que se destacaram na luta contra a ditadura.

A transição chilena para a democracia foi um momento de forte perplexidade para esta diversidade de organizações sociais. Uma parte das organizações de esquerda se retirou das negociações para a transição. Muitas análises apontam para uma "transição inconclusa" em que a sociedade civil perdeu espaço para os partidos, sob fortes limitações impostas pelos

[104] Já em 1912 se criou o *POS – Partido Obrero Socialista*. A esquerda participou do sistema político chileno, segundo Garcés e Rodríguez (2004.), com uma significativa fatia na afiliação política e eleitoral.

grupos partidários de Pinochet. As relações entre os setores de esquerda da sociedade civil e os governos da *"Concertación de partidos por la Democracia"* têm sido complexas e limitadas. São reiteradas as críticas à falta de permeabilidade destes governos à participação social.

Embora os governos pós-ditadura tenham elaborado "políticas para a sociedade civil", são criticados por postergar suas demandas em função da "governabilidade" e por realizar negociações e "acordos sociais" que evitaram os conflitos. Durante o primeiro governo (Patrício Aylwin - 90/93) uma proposta de estatuto das ONGs não avançou. Se, por um lado, houve uma democratização das *Juntas de Vecinos* que haviam sofrido intervenção e regulamentação durante a ditadura, o governo constituiu conselhos e comissões de caráter consultivo, e através de convites pessoais a amigos, o que o desgastou, pois não foram reconhecidos como espaços legítimos de relação entre governo e sociedade civil. Espinosa (2004) assinala que a "desconcentração municipal" converteu as ONGs, além dos prefeitos e serviços municipais, em atores importantes, executores ou mediadores de políticas públicas.

Delamaza descreve as propostas de constituição de espaços participativos no segundo governo (Eduardo Frei - 94/2000), como o Comitê Interministerial e o Conselho Nacional para a superação da pobreza, com dirigentes empresariais, religiosos, de ONGs e de instituições assistenciais, com filiais pelo país e que, após uma trajetória de conflitos, deixou de funcionar em 1996; o Comitê Consultivo de Políticas Sociais, implementado pelo *Mideplan* para possibilitar a participação social no desenho, execução e avaliação de políticas sociais; e, em 1990, se publicou um último *Plan de Acción para el fortalecimiento de la Sociedad Civil* que, com o final do governo, não chegou a ser posto em prática. O fortalecimento da sociedade civil permaneceu como "um assunto pendente".

No terceiro governo (Ricardo Lagos – 2000/2005) se fez um diagnóstico sobre esta "pendência" e sobre o debilitamento da participação cidadã. Criou-se então um *Consejo Ciudadano para el fortalecimiento de la sociadad civil* (2000), e se elaborou um *Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana* e uma *Ley de Participación social*. Em 2001 se aprovou um *Plan de fortalecimiento de la Sociedad Civil* apoiado pelo BID, e que fomenta o voluntariado (Delamaza, 2004:138-140). O autor observa que continuam existindo processos de negociações tripartites mas, no ano 2000, nem as representações sindicais nem as empresariais foram incluídas na convocatória governamental para o "*Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil*". As relações com a chamada sociedade civil são desvinculadas daquelas que são realizadas como "concertación social", com os sindicatos e empresários no âmbito do Ministério do Trabalho.

Delamaza (2004) avalia que estes governos não tiveram o objetivo de fortalecer a sociedade civil, mas pautaram-se pela implementação de serviços "externalizados", através de programas executados por ONGs, as quais orientaram-se para objetivos governamentais, perdendo muitas vezes sua autonomia e seu potencial crítico. Segundo o autor, estes

programas vieram em geral substituir o Estado e privatizar os serviços de saúde, de crédito a microempresas, as escolas, estradas etc. Neles a sociedade civil é vista como parte dos agentes privados que substituem o Estado a menor custo e não se diferenciam organizações sem fins lucrativos de empresas privadas, nos seus diferentes papéis para o desenvolvimento social. Em conseqüência, os convênios para a execução de serviços sociais geralmente não fortalecem a sociedade civil.

O autor destaca ainda o campo do trabalho, onde o governo tem implementado com sucesso mecanismos que promovem a associatividade empresarial para a implantação de programas de "inovação empresarial e fomento produtivo" (os chamados Profos). Constituiu-se também "empresas de capacitação" para o trabalho com equipes "*ad hoc*" o que não favorece a continuidade e a avaliação destes projetos ao longo do tempo e não consolida atores sociais que acumulem conhecimento e experiência neste campo. O enfoque minimalista dos contratos enfatiza o aumento da cobertura, mas não se constata a redução do número de jovens desempregados. O Projeto FORJAR, coalizão de instituições não lucrativas de Santiago, é uma certa exceção, tendo conquistado um programa plurianual de maior duração.

Delamaza assinala também a existência de conflitos e tensões nas novas instituições, cuja identidade oscila entre ser uma agência estatal de política ou espaço de representação de um setor. Um exemplo é o *Conadi* – um Conselho indígena, com representantes da presidência da República e representantes indígenas. Estas instituições, nos anos 90, mantiveram contatos mais permanentes com organizações civis dos respectivos setores e construíram instâncias participativas em diversos níveis. Esses avanços, no entanto, tiveram curta duração e as novas instituições passaram a ter um caráter instrumental, tecnocrático, muitas vezes clientelista, gerando uma participação fragmentada e efêmera.

O autor conclui suas análises considerando que há uma tensão entre visões mais restritas e mais amplas de participação. Relata que inicialmente o governo, na elaboração da *Ley de Participación*, tinha propostas de criação de espaços participativos com nível decisório, informativo e "consultivo-propositivo", mas que estas propostas se reduziram a mecanismos de consulta e informação, que excluíram o nível local, enfatizaram mecanismos de informação e de transparência voltadas para um mercado competitivo e como um componente da modernização da gestão, sem a perspectiva de fortalecimento da sociedade civil. As ênfases governamentais transitaram da área social "contra a pobreza" para a área da governabilidade.

No entanto, em 2004 se reconheceu a importância de recuperar o desgaste dos anos anteriores e fortalecer a sociedade civil. O governo apresentou ao parlamento um projeto de "*Ley de Participación*" reorganizando propostas anteriores e instituindo o registro das "instituições de interesse público" que podem aceder a recursos de um fundo especial para elas. Delamaza (2004:146) pontua por fim os desafios de explicitar e clarear concepções, características e o papel da sociedade civil, a necessidade de redesenhar os instrumentos e

mecanismos de participação e, talvez o desafio crucial, emancipar a política social do modelo de governabilidade.

O Chile é geralmente considerado entre os cinco países aquele que adotou, de forma mais completa e precoce, uma agenda de reformas neoliberais, como forma de enfrentar os problemas decorrentes da globalização econômica e os novos desafios de "modernização do Estado". O conflito entre a "governabilidade", marcada pelo equilíbrio macroeconômico, e o discurso democrático e participacionista adquire centralidade neste contexto. Por um lado aponta-se o aumento dos gastos sociais e por outro a manutenção das desigualdades.

Também são evidentes as contradições entre processos de descentralização pretensamente voltados à ampliação e qualificação de políticas sociais e a tendência da descentralização não representar uma desconcentração de poder e limitar-se a uma "externalização" de serviços em programas fragmentados, transferidos para a responsabilidade de uma sociedade que se organiza tanto em organizações lucrativas como "não lucrativas".

Alguns atores sociais[105] apontam as dificuldades da sociedade civil frente aos governos da *Concertación*, observando que as mudanças vividas pelo país na "transição para uma democracia real e efetiva" às vezes levam à "passar por alto certas questões, que de outro modo seriam tratadas". Por exemplo: "frequentemente questionar certas ações do governo se entende como um questionamento da democracia ou do sistema em si, quando isto não é realmente o pretendido". Assim como no Chile, também no Brasil, Argentina e Uruguai, notam-se dificuldades de posicionamento da sociedade civil frente aos governos democráticos que ajudaram a constituir nos processos de transição para a democracia.

O governo Bachelet foi eleito sob a consigna *"Un gobierno ciudadano"* e uma entrevista, em novembro de 2007 aponta avanços efetivos na articulação entre diferentes atores sociais ligados às políticas habitacionais e urbanas. A entrevistada (Sandoval, 2007, entrevista) observa que a volta à democracia fez mais mal às organizações do que a ditadura, pois houve um profundo processo de desmobilização, mas que hoje se está falando de um "despertar do mundo social".

Veremos com mais detalhes as diferentes formas de participar nas políticas sociais nos setores das políticas de infância e de moradia. Delamaza, em sua obra de 2004, aponta qualidades na participação social nas políticas para a infância cujas organizações se articulam em redes nacionais e internacionais e incidiram na definição de um marco legal mais avançado, em consonância com a legislação internacional, e que afirma a "responsabilidade intransferível do Estado".

---

[105] *OPCIÓN - Corporación de Oportunidad y Acción Solidaria* e *OMCT - Organización Mundial Contra la Tortura*, que elaboraram o *Informe Alternativo al Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en Chile*, em 2007. O Informe pode ser encontrado em www.omct.org/pdf/cc/2007/crc/44th/chile_informe_altern_crc_omct_opcion_es.pdf (último acesso em 19/09/2007).

Paraguai

O Paraguai é, dos cinco países, aquele marcado pela mais larga experiência autoritária, que articulou o poder dos militares ao Partido Colorado, profundamente enraizado de forma clientelista em todo o país. A presença de movimentos camponeses de esquerda marcou a tradição de resistência aos regimes oligárquicos. Na resistência à ditadura do general Stroessner somou-se a eles uma multiplicidade de novos movimentos, destacando-se o movimento pelos direitos humanos. Uma *Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay* (Codehupy) vem articulando uma rede de organizações que publicam, desde 1996, um informe anual que constata a gravidade, as dificuldades e os avanços na situação dos Direitos Humanos (Codehupy 2004 e 2006 e Evenio, 2005, entrevista coletiva).

O Paraguai vive hoje seu mais longo período democrático e recém está começando a ser construída uma cultura cívica e uma institucionalidade civil e eleitoral. Foram realizadas as primeiras eleições democráticas e se aprovou uma nova Constituição (Bareiro, Riquelme, Soto e Villalba, 2004:140). Após o fim da ditadura realizaram-se campanhas cívicas[106], formaram-se novos movimentos políticos e partidos progressistas, que ocuparam alguns governos municipais. Democratizaram-se alguns sindicatos e *juntas de vecinos*, tradicionalmente atreladas ao partido Colorado, fortaleceram-se os movimentos camponeses, de direitos humanos, antimilitaristas, de mulheres, estudantes, criaram-se ONGs, movimentos e conselhos de saúde, criou-se uma rede de *contralorías ciudadanas*, que se organiza para investigar denuncias de corrupção nos municípios, realizaram-se algumas experiências de *presupuestos participativos*.

Desde 1994, articulou-se se a *Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescência (CDIA)*[107], uma rede de entidades que busca construir espaços e políticas públicas voltadas aos direitos da infância, especialmente as *consejerias de los derechos de ninas y niños*, semelhantes aos conselhos tutelares no Brasil. Por outro lado, multiplicaram-se as ocupações e movimentos dos "sem teto", que buscam articular-se com outros movimentos cooperativos de *"vivienda por ayuda mutua"* que se organizam no cone sul.

Apesar da precariedade da democracia e das políticas sociais paraguaias, a CDIA conquistou avanços na legislação e a aprovação de uma *Política* e um *Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescência* (PNA). Também foram instituídos *Consejos Departamentales* e *Municipales* cuja composição deve contar com representantes dos organismos de saúde e

[106] Após a queda de Stroessner o país realizou as primeiras eleições livres e, embora a sociedade viva um ambiente menos repressivo e mais democrático, a força do partido Colorado e de seus caudilhos ainda se faz dominante. (Depoimentos de Juan CarlosYuste e José Carlos Rodríguez em maio de 2006). Uma articulação de ONGs chamada *Decidamos,* iniciou-se logo a seguir, promovendo uma Campanha pela *"Expresión Ciudadana"*. Nas eleições Presidenciais de 1989 e nas primeiras eleições municipais em 1991, e em 1996 e 2001, estas campanhas enfocaram a responsabilidade da participação e controle da cidadania organizada sobre as autoridades locais (www.decidamos.org.py).

[107] Ver www.cdia.org.py .

educação, da Junta departamental (ou municipal) e de organizações da sociedade civil. Ainda são poucos e funcionam muito precariamente. As *Consejerias Municipales por los Derechos de la Niñez y Adolescência* (Codenis) são organismos municipais criados em 107 municípios, cerca de 50% dos municípios do país. São muito heterogêneas em sua efetividade, seu funcionamento padece da falta de orçamento e de funcionários municipais idôneos e a sua constituição se deve ao apoio de organizações sociais e agencias de cooperação internacional (Yuste, 2005, entrevista).

Com o fim de apoiar os novos conselheiros fundou-se, em setembro de 2004, a *Asociación Nacional de Consejeros y Consejeras Municipales por los Derechos de la Niñez y Adolescência*. Organizaram-se também grupos de jovens, comitês escolares e grupos ambientalistas (depoente J/P), a *Federación Nacional de Estudiantes Secundários* (Fenaes), a *Organización de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores* (Onnat), o *Movimiento por la Objección de Consciência* (MOC) (Codehupy, 2004:395 - 419). O Paraguai sediou, em agosto de 2004, a *Tercera Conferencia Regional de Vivienda Popular* com representantes dos países latino-americanos e de organizações cooperativas internacionais. Os movimentos por moradia se organizam em *"cooperativas de vivienda por ayuda mutua"* e em *"cordinadoras"* e compartilham com outros países diversas propostas para os problemas habitacionais como a criação de "carteira de terras" e de subsídios para a moradia popular (Cabrera, Caballero e Junior, 2006, entrevista coletiva e Codehupy, 2004: 385, 391).

No Paraguai são muito particulares os efeitos da globalização sobre uma economia extremamente frágil e as reformas do Estado não afetaram significativamente as políticas sociais, extremamente precárias. Não se nota um envolvimento tão marcado de organizações da sociedade na execução de programas sociais. O discurso da participação é frágil mas, assim como nos demais países, notam-se setores da sociedade civil que se engajam na construção de espaços de incidência, especialmente nas políticas de infância e moradia popular.

Brasil

O Brasil compartilha com os países do cone sul a herança colonial e um processo tortuoso de construção nacional e de construção da cidadania. As tradições patrimonialistas e escravocratas contribuíram para o fortalecimento de uma cultura do favor que dificultou as lutas por direitos. A naturalização das desigualdades ainda favorece uma das maiores concentrações de riqueza do mundo, considerada uma espécie de *apartheid* social.

Na virada para o século XX, o anarco-sindicalismo e o ideário socialista marcaram movimentos sociais que reivindicaram a garantia de direitos. Na "era Vargas", constituíram-se políticas corporativas de proteção social, mas uma grande maioria de trabalhadores informais

urbanos e rurais permaneceu sempre à margem destes direitos. Nem o mutualismo nem o corporativismo alcançaram proporções semelhantes às da Argentina, Uruguai e Chile.

Na resistência e luta contra a ditadura surgiram novas formas de organização social. Os partidos de esquerda e os movimentos sindical, camponês e estudantil foram reprimidos e se politizaram novos espaços e temas de organização social como os bairros, as questões de gênero, etnias, meio ambiente e infância. Novos movimentos sociais emergiram na cena pública questionando o autoritarismo e o centralismo da ditadura militar e colocando em pauta a exigência de direitos – civis, sociais e políticos - e o direito de participar da definição das políticas que viessem a garantir esses direitos.

Um vigoroso movimento de participação popular na Constituinte propiciou a articulação de movimentos populares, associações profissionais e ONGs, contribuindo para a sistematização das reivindicações populares. Reivindicações converteram-se assim em propostas de políticas públicas que visaram garantir, através de um novo ordenamento legal, a universalização de direitos que jamais houvera na sociedade brasileira.

As "emendas populares" à Constituinte, articularam forças sociais que coletaram centenas de milhares de assinaturas em torno de propostas de políticas como a liberdade sindical, a reforma agrária, a reforma urbana, a criação de um sistema único de saúde, a criação de políticas públicas de Assistência Social e de garantia dos direitos das crianças e adolescentes. A natureza participativa deste processo, bem como a necessidade de enfrentar o tradicional autoritarismo e centralismo do Estado brasileiro, marcaram estas propostas com exigências de descentralização e de criação de instrumentos de participação e controle social sobre estas políticas.

Aprovaram-se a seguir, as leis orgânicas federais que criaram os sistemas de Saúde, de direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social. Desde então se vêm construindo conselhos paritários de gestão dessas políticas no nível nacional, em todos os estados e na maioria[108] dos 5564 municípios. Somente em 2001 se conseguiu aprovar o Estatuto da Cidade, voltado à constituição de um sistema descentralizado e participativo de política urbana, semelhante aos demais. Estas políticas buscaram garantir a efetivação, ainda que tardia, de direitos universais.

A participação e o controle social têm ainda no Brasil um exemplo que se destaca, e que tem sido premiado e replicado no mundo todo: os Orçamentos Participativos (OPs), que multiplicaram-se[109] pelo país, a partir da experiência exitosa de Porto Alegre e, embora também

[108] A pesquisa anteriormente citada aponta a existência de 5558 conselhos municipais de saúde, os de Assistência Social estão em 71% dos municípios e os de Crianças e Adolescentes em 78% dos municípios. Estes Conselhos são paritários e deliberativos e periodicamente se realizam conferências em todos os níveis para avaliação, monitoramento e proposição de políticas públicas em cada setor.

[109] O Fórum Nacional de Participação Popular realizou pesquisa que identificou mais de 100 OPs na gestão 97/2000. Ver Ribeiro e Grazia, 2003.

com muitas dificuldades, apontam perspectivas importantes a serem somadas às experiências anteriormente analisadas. Os OPs têm apontado para a necessária articulação entre políticas públicas tradicionalmente segmentadas e para a mobilização de setores sociais menos "especializados" do que aqueles que se engajam nos demais conselhos de políticas públicas[110].

O Brasil se destaca entre os cinco países pela iniciativa da sociedade civil democrática em reivindicar e construir novos espaços públicos de debate, proposição e controle social sobre políticas públicas. Mais do que nos demais países, percebe-se que, ao invés de espaços onde a participação depende da iniciativa política de "convite" dos governantes, houve a conquista de espaços onde a participação é legalmente mandatada, através do ordenamento constitucional e de legislação que se estende a todas as unidades federativas e ainda, em casos como os conselhos de saúde, com a definição legal do mecanismo da homologação, que vincula as deliberações do Conselho à sanção pelo órgão executivo.

Esta participação democrática contrasta no entanto com a história de pouca permeabilidade do Estado brasileiro às demandas e à dinâmica da sociedade, e de exclusão de um amplo espectro de atores sociais de uma interlocução democrática com o Estado. Esta tradição pouco democrática e marcada pela exclusão social e política, que faz do Brasil o mais desigual[111] dos cinco países, é responsável por uma cultura política autoritária e pouco transparente que marca profundamente o Estado e a sociedade e que se constitui em forte empecilho para a consolidação dos novos espaços públicos democráticos.

Assim como nos demais países, nota-se uma "confluência perversa" entre diferentes perspectivas envolvendo a participação da sociedade nas políticas públicas. A disputa entre concepções democráticas e neoliberais sobre as relações entre Estado e sociedade, a privatização de políticas públicas que se reduzem a programas desarticulados e focalizados, executados por organizações lucrativas e não lucrativas, o conflito entre os ajustes macroeconômicos e as prementes necessidades de ação social do Estado, são marcas que se encontram no centro das disputas entre duas possibilidades de sentido e de alcance da participação.

Um balanço dos avanços conquistados aponta principalmente a mobilização e o acesso da sociedade às informações referentes às políticas mas contrasta fortemente com os aspectos em que não se avançou o necessário ou mesmo em que se notam retrocessos importantes - especialmente o grande aumento da violência, com destaque para a ocorrência de mortes violentas entre jovens e adultos (Albuquerque, 2006).

---

[110] A autora, juntamente com Ana Claudia Chaves Teixeira, é autora de artigo que analisa dificuldades e alcances democráticos dos Ops, com base em 4 estudos de caso (Albuquerque e Teixeira, 2006).

[111] O coeficiente Gini do Brasil é o mais alto (0,613 - 2005) dos cinco países estudados, seguido pelo Chile (0,550 - 2003), Paraguai (0,536 - 2005), Argentina (0,524 - 2005) e Uruguai (0,452 - 2005). (Anexo estatístico, Cepal, 2005).

Embora se multiplique a participação e os espaços participativos[112], ao lado dos atores comprometidos com as políticas de direitos, recria-se e cresce também a participação de atores sociais voltados aos seus interesses corporativos, a participação clientelista e subordinada a interesses de grupos políticos e religiosos, as manobras de setores do Estado para desqualificar a participação. As dificuldades técnicas e políticas dos setores democráticos em ocupar com qualidade os espaços participativos são tão amplas que fundamentam dúvidas reiteradas sobre a relevância da participação enquanto instrumento de construção da cidadania e justiça social.

A nova sociedade civil em cada país: avanços e dificuldades

Partindo do suposto de que mesmo antes das novas experiências participativas, a sociedade participou da conquista de direitos em todos os países, buscou-se identificar neste capítulo os momentos e processos em que emergem as características das formas atuais de participação em políticas públicas e de relação entre Estado e sociedade.

Embora, como observa Acuña (2003: 242 e 255), o sindicalismo tenha sido "o principal ator social com capacidade para estruturar demandas de participação na formulação e implementação da política pública" e continue um ator chave nas negociações com o Estado, ele sofreu um progressivo debilitamento e posicionou-se muitas vezes com estratégias defensivas, tentando "manter alguns dos espaços ganhos historicamente e preservar seu lugar de interlocutor frente ao Estado".

A resistência às ditaduras militares aparece como um primeiro ponto de inflexão. Neste período fragilizaram-se importantes atores sindicais e também o corporativismo que marcou a atuação de muitos destes atores. Enfraqueceram-se também as relações de subordinação de atores sociais a projetos políticos homogêneos. Surgem novos temas e novos atores sociais. As lutas pelos direitos humanos, por direitos políticos e sociais tornam-se agenda e estratégia de uma nova sociedade civil, integrada por diferentes atores como ONGs, movimentos sociais e uma diversidade de outras organizações. Em alguns países surgem atores profissionais como os sanitaristas e os urbanistas, que facilitam a elaboração de propostas de políticas públicas. Paradoxalmente, a impermeabilidade das ditaduras à sociedade leva-a a intensificar suas relações com o Estado.

---

[112] Apesar das decepções e frustrações com a lenta melhoria nas políticas sociais, os Conselhos são reivindicados e defendidos como conquistas da sociedade civil. Nos anos de 2004 e 2005 houve uma ampla mobilização em todo o país em torno de Conferências que discutiram políticas urbanas e políticas públicas de saúde, assistência social, segurança alimentar, cultura, direitos das crianças e adolescentes etc., nos níveis municipal, estadual e nacional. Por outro lado os espaços criados, como por exemplo os Conselhos Tutelares, são alvo de disputas cada vez mais fortes por parte de grupos ligados a interesses alheios aos defendidos pelo ECA, como os de algumas igrejas e articulações político-partidárias.

No entanto, na Argentina, Uruguai e Chile, a maior institucionalização das relações sociais parece ter dificultado o protagonismo dos novos atores sociais. Nestes países as transições foram hegemonizadas pelos partidos, permaneceram graus importantes de subordinação de atores sociais a partidos e a idéia de que a política não é um espaço para a ação dos movimentos sociais. As marcas corporativas também dificultam as relações entre os atores tradicionais e os novos e os debates sobre as políticas sociais. Na Argentina e no Uruguai a emergência de novos atores na cena pública parece estar acontecendo mais recentemente, e um sindicalismo renovado se vincula a lutas sociais mais amplas. No Brasil e Paraguai há problemas diferentes: a sociedade tem dificuldades em lidar com a precariedade da experiência de direitos e das políticas de direitos, e com a força do clientelismo e da corrupção.

Notam-se também diferentes papéis ocupados pelos partidos políticos. Embora sem uma análise mais profunda, podemos assinalar relações positivas e negativas entre os partidos e a nova sociedade civil. Entre os obstáculos estão a onipresença clientelista e corrupta do partido Colorado, no Paraguai, a dificuldade de renovação partidária na Argentina, o peso dos partidos tradicionais no Chile, Argentina e Uruguai. As agrupações de esquerda têm maior ou menor enraizamento nos diferentes países e apresentam maior ou menor capacidade de renovação e de estabelecer relações democráticas com a sociedade. No Brasil e Uruguai novos partidos de esquerda construíram importantes relações com a sociedade civil, marcadas por maior autonomia e contribuindo para sua politização. A Constituinte brasileira e os plebiscitos uruguaios são resultados desta sinergia. Nestes países as relações entre Estado e sociedade se intensificaram muito com a chegada ao poder de um partido, no caso do Brasil, e de uma coalizão mais ampla, no caso do Uruguai, que compartilharam com importantes segmentos sociais a elaboração de projetos de políticas públicas, o que recoloca em termos mais complexos a questão da subordinação de setores sociais aos interesses de governo. No caso chileno são mais difíceis as relações entre os partidos no governo e muitos setores organizados da sociedade. Em todos os casos, incluindo a Argentina, cabe porém uma melhor observação sobre a renovação dos debates sobre a autonomia.

É importante assinalar a diversidade e heterogeneidades dos atores e a diversidade de relações com o Estado que se estabelecem, em função de projetos políticos que convergem, divergem, ou às vezes, não se explicitam na relação. Villar (2003:17, 18) observa que as relações entre Estado e sociedade em torno a políticas públicas podem ser de cooperação, confrontação, complementação ou cooptação[113]. O autor assinala que o tipo de relações pode

[113] O autor utiliza um modelo proposto por Najam (2000). A cooptação, neste modelo, se refere a relações em que há "metas divergentes e estratégias similares", caracterizando situações em que esta relação pode ser uma opção de ambas as partes e não necessariamente ser atraído ou aliciado como indica o dicionátio Houaiss.

variar no processo, se as partes variam em seus interesses e posições estratégicas "seja em torno aos meios de ação ou às metas da política".

Na contra-mão dos processos de democratização, as crises econômicas e as receitas neoliberais parecem constituir uma outra inflexão, no sentido contrário ao da anterior. Organizações sociais são criadas ou colocadas no papel subalterno de "terceiras", limitadas à execução de programas sociais minimalistas e fragmentados, nos quais não podem interferir. Organizações sem fins lucrativos são igualadas às organizações lucrativas. Ao invés da sociedade civil politicamente heterogênea, surge a concepção de um "terceiro setor" apolítico e funcional a objetivos de redução das políticas de direitos. Há uma revalorização, recriação e ampliação de concepções filantrópicas e despolitizadas de participação social. Perde-se muitas vezes a perspectiva de direitos construída nas lutas contra as ditaduras. Destacam-se as contradições postas para organizações que ao mesmo tempo são interessadas em manter convênios com o Estado e ocupam espaços que deveriam ser de controle social sobre o Estado.

As dificuldades em estabelecer relações autônomas com o Estado produzem muitas vezes um anti-estatismo. Por um lado, as lutas contra o Estado "burocrático-autoritário" nas ditaduras fortaleceram a idéia do Estado como inimigo. Por outro lado, há um anti-estatismo neoliberal que se traduz em programas sociais que atribuem às organizações sociais o limitado papel de prestadoras privados de serviços públicos, dificultando e desconsiderando o seu papel de incidência e controle social sobre as políticas. No entanto nota-se, em todos os países, o surgimento de algumas articulações que integram as organizações locais em redes e fóruns voltados à luta por direitos e por políticas públicas.

Estes novos processos parecem reeditar o que ocorreu no Brasil desde antes da Constituinte. Monika Dowbor (2007) analisa a construção do SUS, e a estratégia do movimento sanitarista de ocupação de espaços no Estado. Este movimento, integrado por profissionais da saúde pública, ocupou cargos públicos que permitiram a construção de experimentos piloto[114] de política pública. Processo semelhante ocorreu na construção do SUAS, sistema de políticas de assistência social. Em ambos os casos, profissionais articularam-se com organizações comunitárias na formulação das propostas para um novo sistema de garantia de direitos.

O paralelo entre estas experiências, em momentos distintos, sugere questões quanto à formação de redes que articulam organizações limitadas a espaços locais, com organizações que, como assinalou uma depoente uruguaia, têm "objetivos e estratégias" ligadas a direitos e políticas públicas e são "levadas em conta" em suas reivindicações de participação no espaço público. A articulação entre atores com perspectivas mais locais com atores vinculados a

[114] A idéia das práticas experimentais como fonte de aprendizagem também é citada na reflexão sobre a recente reforma da saúde no Chile (Fernández e Ochsenius, 2005).

perspectivas de luta por direitos e políticas públicas, poderia talvez favorecer o alcance da participação no espaço público.

As características da sociedade civil e de suas relações com o Estado nas políticas públicas será melhor analisada nos casos específicos das políticas de infância e moradia.

V. AS POLÍTICAS DE INFÂNCIA E MORADIA NOS CINCO PAÍSES

Este capítulo concentra uma espécie de banco de dados sobre as políticas de infância e habitação e a participação social nos cinco países. Está mantido no corpo da tese como fonte de informações que poderá subsidiar novas pesquisas. No entanto, uma análise mais substantiva da participação nestas políticas será encontrada no capítulo seguinte.

O quadro traçado nos capítulos III e IV permitiu selecionar as políticas que poderão propiciar a oportunidade de avaliar com maior cuidado as perguntas desta tese. Deveriam ser políticas em que houvesse participação popular, em todos os países, e indícios de que esta não fosse apenas uma participação instrumental, mas com algum nível de controle social sobre as políticas[115]. A escolha recaiu sobre as áreas de moradia popular e de políticas para a infância.

Na área de moradia há movimentos sociais importantes em todos os países, especialmente nos períodos de lutas contra as ditaduras. Com exceção do Chile, há relatos de algumas formas atuais de incidência na política pública. No Brasil, com o Estatuto da Cidade, se inicia a construção de um sistema articulado de políticas.

As políticas de infância são citadas como aquelas em que existe alguma participação não instrumental no Chile. Em todos os países nota-se a presença de redes de infância, e mesmo organizações conveniadas com o Estado participam destas redes. No Brasil, o sistema de política de direitos constituído pelo ECA é um dos mais disseminados no país e conta com importantes inovações.

A participação nestas políticas comporta estratégias, formas e níveis diferenciados de incidência nos diversos países. González (2003:352) destaca que para incidir em políticas públicas é necessário que as organizações sociais definam a incidência como seu objetivo e prioridade, e que realizem esforços organizados nessa direção. A autora observa, em obra sobre experiências latino-americanas que, apesar da grande presença das organizações sociais nas políticas públicas, nem sempre este fato é "parte de um processo deliberado de incidência sobre as mesmas". Entre os casos analisados ela observa um *continuum*, onde, "em um extremo estão organizações sociais que limitam sua participação à implementação das políticas" e em outro as "organizações que participam nas diferentes fases com uma ampla

[115] Notam-se porém outras áreas em que há participação significativa nos diversos países. No Brasil, por exemplo, é notável o destaque do Sistema Único de Saúde, que se tornou um paradigma enquanto sistema descentralizado e participativo. No Uruguai se destaca também a participação em políticas de emprego. Em todos os países também é notável a participação em políticas para as mulheres.

capacidade de transformar não só o desenho e a formulação da política" como também "garantir que estas transformações no nível das orientações de política se convertam em ganhos em outros níveis" (González, 2003: 10 e 229). Neste capítulo buscar-se-á distinguir casos em que a participação se limita a uma ou outra fase de uma política pública ou programa local e casos em que a incidência ocorre numa perspectiva mais ampla e nacional.

Se, por um lado a escolha das políticas de infância e moradia foi estritamente ligada a fatores empíricos, estas duas áreas são palco de importantes debates sobre novos paradigmas de políticas públicas. Na área da habitação, a partir das críticas à regressividade das políticas públicas, da apropriação de subsídios pelo setor privado e da marginalização gerada pelos grandes conjuntos habitacionais periféricos, surge um novo paradigma do direito à moradia, que se amplia no paradigma da "reforma urbana" e "do direito à cidade". Na área da infância, de um paradigma tutelar, centrado no confinamento institucional dos "menores" em "situação irregular", com frágil ação do Estado na definição de parâmetros públicos para as atividades assistenciais, se passa a um paradigma focado na proteção de direitos.

Em ambos os casos, a internacionalização da economia e a crise do trabalho provocam o surgimento de novos grupos extremamente vulneráveis: crescem a pobreza e a marginalização das crianças, a moradia precária e os bairros segregados. Os dois temas ganharam então relevância entre as políticas voltadas às novas faces pobreza.

Nota-se, ainda, nestas duas áreas, a existência de redes internacionais e nacionais que criam perspectivas mais amplas para o trabalho reivindicativo dos diversos atores da sociedade civil e lhes dão suporte contribuindo para superar a dispersão e o isolamento.

Neste capítulo serão observadas com mais detalhes as questões institucionais e societais identificadas nos capítulos III e IV, e as formas como a sociedade civil vem se relacionando com estas duas áreas de política pública em cada país.

Por um lado será investigada a construção institucional das políticas selecionadas e em que medida o seu desenho atual favorece ou não uma participação efetiva da sociedade.

Por outro lado busca-se avaliar, na relação com cada uma das duas políticas, em que medida existe de fato uma nova sociedade civil e uma nova relação com o Estado e que inflexões caracterizam esta nova relação.

O capítulo não se volta a uma avaliação abrangente de cada política mas a investigação e a coleta dos dados que o subsidiam partiu de atores sociais populares e de ONGs vinculadas às lutas por direitos nos diversos países. Foram assim privilegiados o olhar e os destaques feitos por estes atores, que não são interlocutores usuais na definição de políticas públicas.

Parâmetros para a análise

Define-se a seguir um roteiro de questões que será orientação para a análise de cada uma das duas políticas em cada país:

1. A política de moradia/ da infância:

Em cada uma das duas áreas se irá caracterizar em que medida se constroem novos paradigmas nas áreas de infância e moradia, identificando algumas de suas principais características e os temas que colocam em debate. A partir de um breve relato sobre a constituição das políticas públicas na área, focalizando seu grau de consolidação como política de direitos serão identificadas as crises e críticas ao paradigma vigente no período do Estado de bem-estar.

2. Quais setores sociais incidem na política em cada caso:

Serão observadas as formas como a sociedade civil se relacionou com a construção destas políticas, qual sua capacidade de iniciativa em diferentes fases da política pública, em que medida se está gerando uma nova forma de participar e até que ponto se pode identificar experiências de controle social.

3. A participação nas diversas fases da política pública:

Para avaliar as diferentes estratégias de incidência da sociedade, as políticas públicas serão descritas como uma seqüência de fases, conforme a proposta de Villar (2003:19). O autor adverte que tais fases ou momentos das políticas podem ser definidos de maneiras diferentes e propõe uma seqüência simplificada, mas bastante aceita na literatura. Identifica as fases de estabelecimento da agenda, de formulação e promulgação da política, de implementação, e de monitoramento e avaliação.

A sociedade civil atua historicamente na reivindicação de direitos novos ou violados, desenvolvendo principalmente as habilidades ligadas às fases de *estabelecimento da agenda* pública e de *avaliação* das políticas. Recentemente as políticas neoliberais vêm acentuando a incorporação de organizações sociais na *implementação* de programas ou políticas sociais. A fase de *formulação e promulgação da política* é aquela que requer recursos técnicos e políticos mais complexos, e para a qual a sociedade civil tem historicamente menos acúmulo. Por isto serão separadas em duas, bastante complexas cada uma: o desenho de propostas e a tomada de decisões sobre a política.

a. Formação da agenda pública: Este é o momento em que os diversos atores buscam apresentar para a opinião pública os "temas e interesses com os quais se identificam". A política pública se origina no momento em que uma reivindicação da sociedade ganha dimensão pública e se coloca como objeto de ação do Estado. Neste momento se requer

capacidades de debate e mobilização social. Buscar-se-á identificar os atores sociais que protagonizam o debate, as formas de caracterização do problema e os meios de comunicação com o Estado e com a sociedade em geral. Será também identificada a existência de espaços formais e informais para a definição de novos objetivos para a ação pública.

b. Proposição e planejamento: É o momento da "seleção de alternativas de políticas e de orientações programáticas que respondam ao problema apresentado" e permitam alcançar os resultados esperados. As políticas públicas são compostas de diretrizes, programas e projetos, que podem ter âmbito nacional ou local, que se expressam em Planos, e que normalmente são integrados por instrumentos operacionais e definem as condições institucionais, órgãos executores, recursos humanos e financeiros. A transformação de um tema da agenda pública em propostas de políticas ou projetos sociais exige conhecimentos técnicos e habilidades de negociação política. Buscar-se-á identificar em que medida atores sociais participam da elaboração de propostas concretas de políticas, em espaços informais ou formais, consultivos ou deliberativos.

c. Decisão: As decisões ocorrem em todos os momentos ou fases da política. Porém, o momento decisório por excelência é o momento da aprovação das leis que definem diretrizes, programas e projetos. A decisão ocorre nos espaços deliberativos do poder legislativo e executivo e nos espaços deliberativos formais da democracia participativa como conselhos e conferências. Buscar-se-á caracterizar a participação de atores da sociedade civil nestes espaços e a existência de alguns níveis de influência nas decisões sobre políticas em espaços informais de debate. Estes espaços podem ser públicos ou privados, cabendo debates sobre a legitimidade desta influência.

d. Execução: É o "momento da ação". A execução de políticas, programas ou projetos sociais pode ser realizada por agentes estatais ou por agentes privados contratados ou conveniados com órgãos públicos. Em algumas políticas como as de infância, assistência social e mesmo a moradia popular, as organizações sociais assistenciais, comunitárias ou cooperativas, participam tradicionalmente da execução de projetos, e os convênios com o Estado ganharam maiores dimensões e novo significado na perspectiva neoliberal. Alguns espaços participativos se limitam a espaços de execução de programas sociais, sem nenhuma vinculação com espaços de incidência nas decisões sobre a política. Existem disputas pelo significado da participação e lutas por ampliar as pequenas brechas existentes. Organizações sociais como as cooperativas e mutirões habitacionais afirmam a importância das experiências de auto-ajuda e da construção social do habitat. Buscar-se-á identificar as condições de limitação ou ampliação destas experiências.

e. Avaliação e monitoramento: A avaliação deve voltar-se "para o desenvolvimento e o impacto da política" e deve ser capaz de retro-alimentar a política, corrigir problemas, e acumular "aprendizados para futuras políticas". Buscar-se-á caracterizar em que medida

existem formas de avaliação da sociedade sobre as políticas, em que medida elas integram processos sistemáticos de monitoramento e controle social. É importante identificar a existência ou não de sistemas de informações e de espaços formais de prestação de contas do poder público para a sociedade.

No capítulo seguinte será realizado um balanço por país e por política, caracterizar a existência de algum nível de controle social sobre a política, em sua expressão nacional, ou seja, além do nível de implementação local da mesma.

As políticas de infância e moradia em cada país

Argentina

1. Participação em políticas de infância

1.1. As políticas de infância na Argentina

Na Argentina, como no Uruguai e Chile houve, desde o final do século XIX, as mais precoces políticas públicas voltadas à educação. Na primeira metade do século XX criou-se também um sistema mutualista de seguros de saúde, as políticas de vacinação e complementação nutricional aos grupos mais vulneráveis, especialmente gestantes, lactantes e crianças nos primeiros anos de vida, objetivando reduzir as taxas de mortalidade infantil. Por volta dos anos 30 surgiram as primeiras regulamentações do trabalho infantil e as instituições para menores em conflito com a lei. As políticas de educação e saúde produziram os melhores indicadores sociais da América do Sul, ao lado dos do Uruguai. A taxa de alfabetização era de 95% em 1990[116] e a escolarização primária alcançava, em 1999, os 99,3%.

No entanto, a forte redução dos níveis de trabalho formal no país e a precarização que resultou das reformas vem alterando profundamente este quadro, repercutindo especialmente na pobreza infantil. Assim como no Uruguai, também na Argentina a metade dos pobres são crianças e a metade das crianças é pobre[117].

A taxa de escolarização secundária apresenta diferenças importantes de acordo com as classes sociais. Em 1999 só 27,3% dos jovens pobres possuíam o secundário, e é maior a repetência e a evasão escolar entre os pobres. O trabalho precoce, o desemprego e as

[116] Segundo os informes apresentados pelos Estados parte referente ao art. 44 da Convenção. *Comité de los Derechos del Niño, octava sección, 23 de enero de 1995.* Citado por Gonzalez y Graray, 2003:339.

[117] O pico máximo da pobreza foi em 2002, (em maio de 2001 era 26%, em 2002, 58%, no primeiro semestre de 2006 caiu para 31%). Em 1991 50,2 % dos pobres eram crianças entre 0 e 17 anos. Em 1991, eram 52,7%. Pobreza medida por NBI (Necessidades Básicas Insatisfeitas). INDEC, Censos 1991 y 2001. Em *INDEC, Situación de los niños y adolescentes en la Argentina. Buenos Aires, INDEC, 2003, Serie Análisis Social, 2* . Nos piores anos da crise (2002-2003), mais de 60 % das crianças e jovens se encontrava submersa na pobreza (CTERA, 2006).

condições precárias de trabalho marcam a vida dos jovens (González, 2003). O índice de mortalidade infantil, que melhorava até 2001, aumentou em 2002, mas recuperou-se em 2004[118]. No entanto, os jovens estão entre as faixas com menores índices de cobertura de saúde[119]. Além disso, a situação de saúde dos jovens se vincula a outros indicadores, como a violência, que marca esta faixa etária. Crescem as mortes por causa violenta, devidas a acidentes, agressões e suicídios[120]. Cresce também o número de mães adolescentes[121].

O acúmulo de fatores como a evasão escolar, o trabalho precoce e precário, as crises geracionais, a desagregação familiar, as expectativas desenvolvidas pela televisão e pelo mercado, mergulham os jovens em profundos problemas de identidade e de falta de perspectivas.

Todos estes fatores fazem com que a situação da infância e da juventude passe a ser crescentemente objeto da ação e da preocupação de amplos setores da sociedade civil e de organismos internacionais.

As políticas públicas para a infância se definiram até recentemente pela antiga 'lei de Patronato', de 1919, fundada na tutela do Estado sobre menores em situação irregular, em perigo moral ou material, definindo a sua internação com objetivos de "re-socialização" (Naddeo, 2007). Segundo Lerner (2007), esta concepção tutelar entra em crise desde os anos 50 e o debate recrudesce depois da ditadura de 76-83, quando ganha força o tema do direito à identidade.

A Conferência da ONU sobre os direitos da infância é um marco na mudança dos paradigmas que orientam as políticas públicas neste setor. Já em 1987 se elabora, na Argentina, a Carta Latino-americana dos direitos da Infância (González e Garay, 2003:316). Em 1989 se realiza a Conferência e se aprova a Convenção Internacional sobre os Direitos da Infância. Cria-se então um comitê internacional para vigilância da implementação do tratado nos países signatários.

---

[118] O índice de mortalidade infantil em 1980 era 33,2/1000; em 2001, 16,3; em 2002, 16,8; em 2004, 14,4 *(Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC.* Estes dados são diferentes do dado acima, obtidos do UNICEF - *Informe sobre el Estado Mundial de la Infancia 2006*, que se referem ao ano de 2004). O índice de mortalidade infantil (16/1000 em 2004) é melhor que o do Brasil (32) e Paraguai (21), praticamente igual ao do Uruguai (15), mas é o dobro do Chile (8). Em 2002 subiu para 16,8 e em 2004 baixou para 14,4 mortes por 1000 nascidos vivos.

[119] 41.5% dos jovens não têm cobertura de saúde. E entre os jovens pobres esse percentual é de 65.8%.*INDEC, Procesamientos especiales, DESCNPYV, 1991.*

[120] 64% das mortes de adolescentes entre 15 a 17 anos[120] têm causas externas, aumentando esta incidência na última década. Os suicídios foram 5.7 % em 90 e 10.5 % em 2000, as agressões foram 8.5 % e 10.5 % e outras causas externas de morte foram 10.3% e 13.2%, respectivamente. O crescimento das mortes por causas violentas afeta mais os homens que as mulheres, com exceção dos suicídios, que ocorrem mais entre as mulheres. Sua incidência quase se duplica entre 1990 e 2000 (CTERA, 2006).

[121] O Comitê internacional de monitoramento da Convenção da ONU pelos direitos da Infância assinala, em 1995, sua preocupação pelo alto número de mães entre 12 e 18 anos e pelas denúncias sobre a incidência de abuso doméstico e sexual (González, 2003:340)

Em 1990, o governo Menem ratifica a Convenção Internacional e aprova uma nova legislação para a Infância. Criam-se o Conselho Nacional do Menor e da Família e os conselhos provinciais, organismos técnico-administrativos, responsáveis pela aplicação da Convenção. Em dezembro de 1991 se cria o Comitê argentino para monitoramento da convenção assinada, composto por uma coalizão de organizações civis. O comitê elabora em 1993 o primeiro informe sobre a implementação da Convenção. No entanto, segundo González e Garay (2003), não houve diálogo com a sociedade e nem uma reforma das instituições e órgãos públicos. Ao invés, o surgimento dos novos paradigmas dos direitos da infância coincide com as crises econômicas, o desemprego e as soluções neoliberais implantadas nos anos 90. Surgem numerosos Planos e políticas sociais de emergência, principalmente os planos alimentares, como o *Plan Alimentario Nacional (PAN)* envolvendo a participação de numerosas organizações sociais votadas à infância, como creches e restaurantes ou *comedores* infantis. Estas políticas "emergenciais" permanecem enquanto as crises se aprofundam. O peso da crise econômica sobre as crianças e jovens multiplica as mobilizações sociais pelos direitos da infância e pela revogação das leis que ainda se ligavam ao antigo paradigma do patronato.

Em 1994 é aprovada a Constituição da Cidade autônoma de Buenos Aires onde, segundo González (2003:286) houve participação das organizações por direitos da infância. No ano 2000 cria-se o Conselho dos Direitos da Criança e Adolescente da cidade de Buenos Aires. Segundo Naddeo[122] (2007:68) o conselho tem três atribuições fundamentais: a promoção e difusão dos direitos da infância, a elaboração de planos anuais que articulem a ação do governo em todas as áreas, para superar a fragmentação e a promoção e efetivação de direitos através de serviços. Afirma que o conselho é um âmbito que delibera, mas se os órgãos executivos, como a Secretaria da Saúde ou o governo da cidade não tomam "a decisão política, não se pode fazer nada". Assinala ainda que "as mesmas equipes fazem promoção e efetivam direitos". Naddeo relata também o funcionamento de 17 *Defensorías Zonales*, que dependem do Conselho de Direitos e do Governo da Cidade, sendo 14 estatais e 3 conveniadas com ONGs.

González (2003) assinala que, desde os anos 80, já se notavam modificações nas políticas de internação de menores mas que prevalecem ainda a institucionalização dos menores em risco social e não mudaram os programas, as metodologias e os contratos com as entidades assistenciais, pois faltam reformas políticas e institucionais que dêem efetividade aos novos paradigmas dos direitos da infância e articulação das políticas nacionais com as políticas sociais das províncias. No âmbito nacional, o projeto de lei da infância aprovado em 1998 pela Câmara de Deputados foi rechaçado pelas organizações promotoras dos direitos da Infância. O

[122] Maria Elena Naddeo é presidente do *Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* da cidade de Buenos Aires em 2007.

Comitê de Seguimento realizou então uma campanha pela apresentação de um projeto substitutivo (González e Garay, 2003:348).

Destacam-se algumas províncias, que revogaram a legislação "do patronato" antes da lei federal, como Neuquén e Jujuy, que conta com uma lei de Proteção Integral à Infância desde 2001. A Província de Buenos Aires, através de intensa mobilização, também aprovou em 2005 a nova Lei 13 298, de promoção e proteção integral dos direitos da criança, regulamentada em 2007. As novas leis relativas à infância afirmam paradigmas de cidadania moderna, em que a criança é entendida como um sujeito de direitos. Redefinem-se os papéis do executivo, legislativo e judiciário nas políticas de infância, nos níveis nacional e provincial e, em menor medida, nos municípios. A justiça de menores atua no nível nacional e nas províncias e, na cidade de Buenos Aires, inicia-se a descentralização deste órgão através da criação de '*defensorias barriales*'. Criam-se novas instituições como Secretarias, Conselhos Provinciais e municipais, *Centros de Atención Integral de Niñez, Adolescencia y Família (CAINNAF- Jujuy)*. Em 2005 se sanciona a lei federal 26.061, derrubando finalmente o antigo paradigma do patronato.

Neste processo cresce o debate sobre os modelos de políticas emergenciais focalizadas, as propostas de criação de uma nova institucionalidade e de um sistema articulado de políticas para a infância. Cresce o papel do município e intensifica-se o debate sobre o papel do Estado e das organizações sociais vinculadas a programas para a infância, como creches, *comedores*, programas para a dogadição (Campaña, 2007:21 e 69).

1.2. A sociedade civil que incide nas políticas para a infância

No período da ditadura militar (76-83) houve uma profunda mudança na sociedade civil argentina. Surgiram organizações de direitos humanos e inúmeros outros movimentos de resistência e de reivindicação de direitos.

Já em 1987 formou-se o Grupo de Apoio Argentino para elaborar uma proposta alternativa para a Convenção dos Direitos da Infância. Este Grupo convocou um Encontro que elaborou a Carta Latino-americana dos direitos da Infância (González e Garay, 2003:316). A partir deste grupo forma-se em 1991 o primeiro comitê de seguimento da Convenção internacional integrado por organizações como as Avós da Praça de Maio, a Sociedade Argentina de Pediatria, a secretaria de direitos humanos da CTERA (Confederação de Trabalhadores na Educação da República Argentina), e algumas ONGs como a Fundação *"Pibes Unidos"*. Em 1993, elabora-se o primeiro informe sobre a implementação da Convenção.

Em 1997 realiza-se em Mendoza o Encontro Federal de Políticas de Infância, onde participam representantes de 22 províncias, da cidade de Buenos Aires, do governo federal e da sociedade civil. O encontro contou com a participação de associações profissionais de

magistrados e funcionários da justiça de menores, da Conferência episcopal argentina, além do *Comitê de Seguimiento y Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño* (Comitê de acompanhamento da *CDN*).

Em 1998, segundo González e Garay (2003:348) as organizações promotoras dos direitos da infância rechaçaram o projeto de lei da infância aprovado pela Câmara Nacional de Deputados. O Comitê de Seguimento realizou então uma campanha pela apresentação de um projeto substitutivo no Senado.

Na cidade de Buenos Aires, entretanto, as autoras destacam que, ainda em 1998, a comissão encarregada de elaborar a lei da Infância convocou um amplo número de organizações sociais para o debate. Em 1994 é aprovada a Constituição da Cidade autônoma de Buenos Aires onde, segundo González (2003:286) houve maior participação das organizações por direitos da infância, que foram convocadas a apresentar suas observações às propostas de lei e tiveram "um lugar no processo decisório". O Comitê de acompanhamento da *CDN* participou ativamente do processo, apresentou sua própria proposta para a lei, e recebeu com "grande aceitação" a lei finalmente aprovada (González e Garay, 2003:347). Os meios de comunicação desempenharam papel importante, especialmente na fase de construção de uma agenda pública para a defesa dos direitos da infância, atuando principalmente na denuncia de violação dos direitos reconhecidos pela nova legislação. No ano 2000 criou-se o *Consejo de los Derechos de Ninas, Niños y Adolescentes*. Diversas organizações da sociedade civil e jovens dos conselhos de juventude participam do pleno deste Conselho. No nível nacional, segundo Naddeo (2007:68) houve 15 anos de luta até que em 2005 o Congresso e o Governo da Nação "promulgam a nova lei 26061, que revoga o velho sistema do patronato".

Estes processos articularam organizações de estudo ou defesa dos direitos da infância e organizações profissionais de advogados e juízes ligados aos temas da infância, que se somaram ao Comitê de acompanhamento da *CDN*, como o SERPAJ (*Servicio de Paz y Justicia*), o *Centro de Estúdios Legales y Jurídicos (CELIJ)*, a CTERA e o SUTEBA *(Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires)*, filiados à CTA, o *Colégio de Abogados de La Plata*. Surgem ainda a *Interredes*, o *Encuentro de Guarderías y Chicos del Pueblo*, a associação dos advogados da cidade de *La Plata*, a *Federación Universitária Argentina*. Também são atores importantes as organizações internacionais de Direitos Humanos, a ONU, o UNICEF.

Por outro lado, desde os anos 90 houve também uma proliferação de entidades envolvidas na execução dos programas de alívio da pobreza. A situação de emergência que afetou especialmente a infância propiciou a multiplicação de entidades provedoras de serviços de atenção à criança, instituições religiosas mantenedoras de creches e '*comedores*', restaurantes ou programas de nutrição infantil, muitas marcadas por uma perspectiva

assistencial, por uma relação meramente funcional aos programas dos governos, pela relação clientelista com os políticos locais, pela defesa de seus interesses imediatos ou corporativos e em geral distantes dos espaços públicos de debate sobre os direitos da infância.

Nos últimos anos podem notar-se articulações que envolvem estes dois grupos de organizações para diversas iniciativas de incidir na elaboração e na aprovação de projetos de lei para a infância. As relações entre eles são marcadas por tensões, como apontam González e Garay (2003:349) que, avaliando as dificuldades do Comitê de acompanhamento da *CDN*, destacam a dificuldade de envolver as entidades prestadoras de serviços nos temas mais gerais de defesa dos direitos da infância, a falta de estratégias de relacionamento entre as organizações de defesa de direitos e as primeiras e a dificuldade de funcionamento regular das redes em função de outras prioridades que absorvem o trabalho das diversas organizações.

Uma novidade interessante na sociedade civil argentina é a participação de uma central sindical nas lutas por políticas públicas. Os dois sindicatos citados passam a assumir cada vez mais as lutas pelos direitos das crianças e envolveram-se na Frenapo, Frente de luta contra a pobreza que mobilizou a sociedade em 2001 por um seguro universal e por uma renda universal para menores de 18 anos. Participam também do movimento nacional *Chicos del Pueblo*, também ligado à CTA. Este movimento desencadeou uma campanha nacional chamada *"El hambre es um crimen – Ni um pibe menos"*. A campanha se organiza em diversas províncias e se expressa através de grandes caravanas, envolvendo a CTA, sindicatos, organizações comunitárias, creches e comedores infantis, ONGs, organizações de jovens e crianças, que percorrem anualmente o país desde uma das províncias onde as crianças são mais pobres, como *Tucumán* e *Misiones*, de onde partiram as caravanas de 2005 e 2007, e dirigem-se até a Praça de Maio, onde entregam seu manifesto às autoridades federais.

Em algumas secções provinciais da CTA se constituíram fóruns pelos direitos da criança para construir estratégias de luta pela implementação das leis que regulamentam a Convenção dos Direitos da Infância no país e nas províncias. Destaca-se entre eles o *Foro por los Derechos de la Niñez y Adolescencia* [123] da Província de Buenos Aires, cuja capital é *La Plata*. Este Foro, onde participam organizações de Direitos Humanos e advogados ligados à defesa da Criança, sindicatos, organizações sociais e redes de organizações municipais, promoveu encontros (2004 e 2005) e esteve no centro do processo de elaboração e negociação da lei de promoção e proteção integral dos direitos da criança, aprovada em 2005 e regulamentada em 2007.

Destacam-se ainda outras iniciativas como o *Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia de Argentina* [124] que também tem participado do *Foro por los Derechos de la*

[123] Ver http://www.atepba.org.ar/idep/foro/foro.htm.
[124] Integram o Coletivo: Save the Children Suecia, ADI - Asociación para los Derechos de la Infancia, ADI – Córdoba, ANDHES (Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios

Niñez y Adolescência e a campanha *Políticas públicas para la Infancia. Ciudadanía de niños y jóvenes*, organizada em nível nacional pela ONG *Nueva Tierra (CNT)*, Foro Argentino de Rádios Comunitárias (FARCO) e UNICEF Argentina.

Esta Campanha desenvolveu-se em 2005 e 2006, em 16 províncias mais a cidade de Buenos Aires, através de *Escuelas de Ciudadanía*, trabalho educativo centrado no debate sobre os paradigmas dos direitos da infância e na doutrina da proteção integral, assim como no debate das políticas públicas para a infância, impactando as agendas e prioridades de organizações que, muitas vezes haviam surgido nos marcos de políticas emergenciais e assistencialistas. A Campanha visou fortalecer as mobilizações pela aprovação da nova lei nacional e leis provinciais e pela criação de conselhos participativos de direitos da infância. Diversos integrantes do processo da campanha hoje são conselheiros municipais de direitos, como nos casos dos municípios *San Pedro* e *La Matanza*[125]. A Campanha buscou envolver agentes de governo nos municípios e províncias.

Uma avaliação da campanha aponta a diferença entre as situações em que as organizações sociais fizeram um trabalho solitário e aquelas onde foi possível envolver setores do Estado. Assinala as dificuldades decorrentes do "espírito dos 90" que levou as organizações a repudiarem o Estado. Observa ainda que, em alguns casos, foi possível debater com agentes de governo municipais e provinciais a necessidade de superação das políticas assistencialistas de emergência e o papel da sociedade e do Estado no desenho das políticas e na garantia dos direitos da infância.

Aponta ainda a dificuldade em constituírem-se equipes técnicas nos municípios, quando as universidades e quadros técnicos estão nas capitais das províncias e geralmente mais voltados ao trabalho em grandes empresas ou em programas pré-definidos, pouco dispostos a envolver-se na criação de novas alternativas para os municípios. Faltam capacidades técnicas e de orçamento para desenvolver políticas de infância nessas instancias, que tradicionalmente nunca tiveram esta atribuição.

A Campanha aponta dificuldades nas relações entre o Estado e a sociedade e também no âmbito de cada um deles, que se apresentam como desafio para a implementação das novas políticas de direitos. Segundo Presa (2007:21), "há uma dissociação muito forte entre o espírito da lei e a possibilidade concreta de implementá-la".

Sociales), ANAHÍ - Centro para una Comunidad Inclusiva - La Plata, Catedra Libre DD.HH. – UBA, El Arca - Asoc. para los Derechos de los chicos, FEDEM (Federación de Entidades No Gubernamentales de Niñez y Adolescencia de Mendoza), Asociación para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos Xumek, HACER LUGAR, Instituto ADIAMA, Juventud de Educadores de la CTA - Mesa Río Cuarto, Pelota de Trapo, Red de Organizaciones Barriales Enrique Angelelli, S.O.S. Infantil, Asociación Civil Sueños Del Sur, Surcos, Gueche - Gente Joven, APDH - San Luis, Cuenta Palabras - Movimiento de Expresión Libre, Foro de Niñez y Familia de Córdoba, Coordinadora de Trabajo Carcelario de Santa Fe, Utopías de la Infancia, Red Buhitos.

[125] Entrevista com María Luz Presa e Damián Fernández Courel (Centro Nueva Tierra), educadores da Campanha e Raquel, conselheira municipal da cidade de La Matanza, na região metropolitana da capital, província de Buenos Aires.

1. 3. Fases da política nas quais a sociedade incide

a. Reivindicação e incidência na agenda pública

Tem sido fundamental a presença da sociedade civil na constrição de uma nova agenda de direitos da infância. A partir da Conferencia da ONU constituíram-se coalizões que vêm denunciando e elaborando avaliações sobre a situação destes direitos no país. Os meios de comunicação têm um papel relevante neste debate. Os ganhos são visíveis nas mudanças institucionais e culturais. No entanto ainda é muito forte a antiga cultura da 'situação irregular' que vê as crianças em risco social como potenciais infratores e exige a volta aos antigos paradigmas da tutela e da criminalização da pobreza.

Alguns Fóruns e articulações colocam em pauta, através de campanhas nacionais de comunicação e de educação, os temas da pobreza da infância, a revogação das legislações e instituições que permanecem vinculadas "ao Patronato" e ao antigo sistema penal, a instituição de políticas públicas que garantam a efetiva promoção e proteção integral dos direitos da infância, aplicando a Convenção Internacional, assim como o debate sobre a idade de imputabilidade, e sobre o sistema penal juvenil.

b. Proposição e formulação

A sociedade civil tem elaborado propostas desde a constituição do Comitê de acompanhamento e aplicação da *CDN*, através de diversos encontros e foros em que se avaliaram projetos, formularam-se e debateram-se as novas leis de garantia dos direitos da infância.

Desde o final dos anos 80 as organizações promotoras dos direitos da Infância debatem novos paradigmas e elaboram projetos de lei da infância levados, com dificuldades, aos debates no Congresso Nacional.

A campanha da Frenapo e o movimento nacional *Chicos del Pueblo* propõem que se fixe por lei um benefício universal para todas as pessoas menores de 18 anos.

Na cidade e na província de Buenos Aires, a lei da infância foi elaborada com maior participação da sociedade. Criaram-se Conselhos Provinciais e Municipais da Criança e Adolescente. No processo de elaboração destas leis criaram-se Fóruns pelos direitos da infância, que se articularam com instâncias dos poderes legislativo e executivo para apresentar, aprovar e regulamentar as leis e seguem mobilizando-se por sua implementação.

No interior do país, integrantes da Campanha por Políticas Públicas para a Infância (Campaña, 2007) vêm participando de alguns Conselhos provinciais e municipais de direitos da criança, como o Conselho provincial de Jujuy, o Conselho municipal de Buenos Aires e das cidades de *La Quiaca* e *San Pedro (Jujuy)* e *La Matanza (Buenos Aires)*. Não se obteve

informações sobre os totais de Conselhos criados no país, e nem, com exceção do Conselho de Buenos Aires, sobre suas atribuições e sobre os segmentos sociais que deles participam.

c. Decisão

Os conselhos e outros espaços participativos ainda são poucos e incipientes. No entanto, em alguns relatos se aponta a influência da sociedade civil em alguns processos decisórios, especialmente na Cidade e na Província de Buenos Aires. Esta influência ocorre em geral em espaços de diálogo entre Estado e sociedade em que o Estado não está obrigado a acolher as propostas da sociedade ou então, como aponta a presidente do Conselho de Buenos Aires, apesar de o conselho ser "um âmbito que delibera", "não se pode fazer nada" caso os órgãos executivos não tomem a "decisão política" de implementar as suas deliberações. Este é um problema recorrente na capacidade de deliberação dos órgãos participativos formais que em princípio, têm o caráter deliberativo.

A criação de conselhos participativos parece revelar a importância dada por setores da sociedade à incidência nas decisões sobre as políticas de infância. Algumas avaliações, como a de Vargas (2007:73), que trabalha na Secretaria de infância e é coordenadora do conselho provincial de Jujuy, apontam a importância da criação de uma nova institucionalidade onde "o órgão participativo e o órgão administrativo" trabalhem articuladamente, "planificando, desenhando e executando a política" no município.

d. Execução

A criação das *Defensorías Zonales*, semelhantes aos Conselhos Tutelares no Brasil, inaugura uma nova forma de atuação da sociedade na execução de uma política pública. No caso de Buenos Aires algumas delas são "estatais" e outras conveniadas.

Os convênios com entidades de assistência à criança e aos jovens intensificaram-se desde as políticas emergenciais criadas desde os anos 90. Surgiram assim novas redes de entidades prestadoras de serviços, que são frequentemente absorvidas por uma perspectiva particularista e, como observam Borri e Larrambebere (2007) por uma "gramática neoliberal".

No entanto, nas relações entre estas entidades surgem avaliações e criam-se estratégias conjuntas de ação. Nas mobilizações pelos direitos da infância, as coalizões formadas para o monitoramento da CDN (Gonzalez e Garay, 2003) e as relações que se constroem nos foros e campanhas possibilitam o surgimento de tensões que geram debates sobre a perspectiva paliativa das políticas emergenciais e a perspectiva de direitos e de incidência nas políticas públicas (Campaña, 2007:72).

e. Avaliação e monitoramento

É forte a participação da sociedade e dos meios de comunicação apresentando denúncias, elaborando informes e promovendo debates.

No entanto não há instâncias formais de prestação de contas, o acesso à informação é difícil e não existem órgãos com poder de controle social.

2. Participação nas políticas de moradia

2.1. As políticas de moradia na Argentina

A Argentina, junto com o Uruguai, é um dos países de urbanização mais precoce entre os estudados. Também é um dos países pioneiros na construção de um sistema de seguridade social nos moldes do Estado de bem-estar.

No início do século XX, em Buenos Aires e outras cidades industriais, proliferavam os quartos e moradias de aluguel, seja em habitações construídas para este fim, seja em velhos casarões degradados. Em 1923 foi promulgada a primeira lei de congelamento de aluguéis e criou-se a *Comisión Nacional de Casas Baratas* para a construção de moradias "sociais" (Cravino, Fernández Wagner e Varela, 2000). Em 1933 se cria o *Banco Hipotecario Nacional* e, a partir dos anos 40 se consolidam as instituições do Estado de bem-estar argentino. A Constituição Argentina afirma, desde os anos 50, no seu artigo 14, o direito à moradia digna. Em 1955 criou-se a *Comisión Nacional de la Vivienda*, em 1959 o *Fondo Federal de la Vivienda*, e, em 1965 a *Secretaría de Estado de Vivienda* - dependente primeiro do *Ministerio de Economía* e depois do de *Bienestar Social* (Cravino, Fernández Wagner e Varela, 2000).

Entre os anos 40 e 70 a Argentina viveu o apogeu do modelo de substituição de importações, assim como da renda nacional. Formaram-se grandes setores médios urbanos, integrados pelo operariado, funcionários públicos e assalariados em geral. Estes setores, com rendimentos estáveis e com força sindical e política pressionaram pelo acesso a bens intermediados pelo Estado como educação, saúde e moradia. Os setores com maior capacidade de pagamento pressionaram por políticas de financiamento hipotecário (Cepal, 1993).

No entanto, o setor informal da economia, sem representação política, teve menos acesso a recursos públicos. O desenvolvimento industrial provocou um forte êxodo rural para as cidades e surgiram os primeiros assentamentos em *villas de emergência*. Embora minoritários, a população em situação de pobreza crítica e os assentamentos urbanos irregulares cresceram especialmente desde os anos 80 (Buthet, 2004). Durante a ditadura militar proliferaram as ocupações urbanas e as *villas miséria,* provocando o surgimento de novas políticas voltadas à erradicação ou urbanização destes assentamentos irregulares.

Nos anos 70 inicia-se a construção de um sistema centralizado de provisão de "moradia social" com a criação, em 1972, do *Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI),* constituído por

contribuições de trabalhadores e empregadores[126] e efetivado em 1977, durante a ditadura militar (76/83). O FONAVI teve uma administração centralizada na *Secretaria de Vivienda de la Nación*, e seus recursos eram repassados aos *Institutos Provinciales de Vivienda (IPVs)*. Até 1992, quando foi federalizado, o FONAVI havia construído uma média de 32.000 moradias por ano (Buthet, 2004).

Apesar do papel desempenhado pelo Estado como produtor de moradia, algumas avaliações consideram que a política de "vivienda social" foi ineficaz para resolver o crescente problema habitacional, teve um forte caráter de iniqüidade na distribuição dos recursos públicos e tornou-se gravemente perversa na medida em que, durante um período prolongado de tempo, o FONAVI recebeu um aporte específico dos assalariados, enquanto seus investimentos foram dirigidos aos setores médios e médio-altos, produzindo um efeito concentrador e não redistribuidor da riqueza (Buthet, 2004).

Os anos 80 e 90 marcam o aprofundamento de crises em todas as políticas sociais, impactadas pela queda no ritmo de crescimento e de industrialização, pelos novos padrões produtivos internacionais, o desemprego e a precarização do trabalho. O sistema de bem-estar se desmoronou e o déficit habitacional se acentuou desde então, principalmente nos grandes centros urbanos (Acción Digital, 2007). O empobrecimento dos setores médios levou-os a disputar políticas e recursos para a habitação, agravando-se o problema habitacional e propiciando também a organização de novos atores sociais (Ceibo, 2006).

Desde a ditadura e especialmente nos governos Menem, iniciaram-se as reformas neoliberais e ocorreu uma profunda mudança nos paradigmas da política habitacional. Intensificou-se o debate sobre o papel que devem assumir os distintos atores estatais, privados e comunitários na satisfação das necessidades de hábitat (Cuenya, 2000). O Estado passou a desempenhar um papel predominantemente regulador. Criou-se o *Sistema Federal de la Vivienda*, que definiu um novo marco institucional e financeiro. O Banco *Hipotecario Nacional* (*BHN*), em 1998, perdeu seu papel social de financiamento da moradia e se transformou em uma sociedade anônima privatizada (Banco Hipotecário S.A.). A reforma no FONAVI se efetivou em 1995, eliminando-se a contribuição patronal, que foi substituída por um imposto sobre combustíveis, com o objetivo de baixar os custos do trabalho. A "federalização" do FONAVI descentralizou a massa de recursos do Fundo para as províncias e cidade de Buenos Aires, descentralizando as atribuições de determinar programas e investimentos, autorizando a descentralização da execução das ações a Municípios, Comunas e Entidades sem fins lucrativos como Cooperativas, *Mutuales*, Sindicatos e ONGs, e substituindo a construção de conjuntos habitacionais massivos por uma diversidade de programas como o

[126] O fundo era constituído por contribuições salariais de 5%, de empregadores e empregados, mais aportes de trabalhadores autônomos (20%). O destino do financiamento eram setores de "recursos insuficientes", definidos vagamente como aqueles que não podem cobrir a amortização de uma habitação econômica em 30 anos (Cravino, Fernández Wagner e Varela, 2000).

financiamento de lotes urbanizados, moradia mínima progressiva, melhoramentos de habitações etc. (Cuenya, 2000 e Buthet, 2004).

Encontram-se avaliações distintas sobre a reforma do FONAVI apontando-se, por um lado, a eliminação da concepção de fundo solidário, financiado por trabalhadores e empregados (Cravino, Fernández Wagner e Varela, 2000). A nova composição do fundo, se bem teve momentos de maior volume financeiro, depende diretamente do Orçamento federal, profundamente abalado, especialmente na crise de 2000, conforme aponta Cuenya (2000). A mesma autora destaca que a reforma do FONAVI buscou corrigir graves denuncias de corrupção. Criou-se um *Consejo Nacional de la Vivienda*, integrado por representantes das 23 províncias e Distrito Federal, que deve aprovar e supervisionar a execução dos recursos destinados às províncias.

Cravino, Fernández Wagner e Varela (2000) apontam quatro fatores que definiram as mudanças de política habitacional:

- As diretrizes dos organismos internacionais de crédito que propuseram políticas sociais focalizadas e novas "soluções habitacionais" com padrões mínimos (como núcleos básicos para construção progressiva ou lotes urbanizados);

- A profunda reforma do Estado, que se acentuou a partir de 1989, e que permitiu a venda de terras ociosas, dentro da lógica das privatizações, com o objetivo de ingresso de dinheiro fresco para diminuir o déficit fiscal e pagar os compromissos da divida externa.

- O fracasso das políticas *"llave en mano"* de produção de moradias sociais, principalmente em conjuntos habitacionais massivos, causado por seu alto custo, muitas vezes superior ao do mercado, pelo crescimento da brecha entre demanda e oferta estatal e por problemas de desenho do hábitat oferecido, insatisfatório para os usuários (problemas de qualidade, padronização, segregação urbana etc.).

- O surgimento de novas reivindicações, desde o início dos anos 80, contra o despejo das *"villas"* e assentamentos irregulares praticados principalmente durante o último governo militar. Buthlet (2004) assinala que estas reivindicações se expressaram em propostas de novas soluções habitacionais com a participação de organizações comunitárias.

As novas diretrizes políticas para a questão habitacional surgem então de um processo contraditório de disputas entre concepções privatistas e reivindicações populares. Elas apontam a necessidade de priorizar-se o problema habitacional da população com dificuldades econômicas; a articulação entre Estado, mercado e organizações não-governamentais e a descentralização da política, buscando soluções locais e não massificadas.

No entanto, o processo de descentralização na Argentina é muito complexo e contraditório. As províncias têm autonomia para definir diferentes graus e modelos de descentralização para os municípios. Seu êxito depende das relações político-partidárias entre

SBD / FFLCH / USP

províncias, governo federal e municípios e ainda da capacidade política e administrativa dos entes subnacionais para a implementação de políticas habitacionais (Clemente y Smulovitz, 2004). Segundo Cuenya (2000:5), as novas políticas funcionam melhor nas províncias em que a descentralização chega aos municípios e onde há maior tradição de funcionamento de cooperativas habitacionais. A autora observa ainda que a descentralização afetou os interesses das empresas construtoras contratistas do Estado, que se beneficiaram do antigo modelo produtor e que seu êxito depende das relações que os governos provinciais estabelecem com estas empresas.

Avaliações recentes apontam que as novas políticas, no período 2000-2006, não foram suficientes, em termos quantitativos ou qualitativos para diminuir significativamente o problema habitacional, e não cumprem sequer um terço das metas do milênio definidas para o ano 2015, no âmbito das Nações Unidas (El Ceibo, 2006). O problema habitacional cresce em importância e são profundas as modificações na paisagem urbana nas grandes cidades do país (Acción Digital, 2007).

Nas últimas décadas o *"Conurbano"* de Buenos Aires se povoou intensamente formando-se os chamados segundo e terceiro "cordão" da cidade. A moradia auto-construida foi massiva e marcou a realidade atual com condições precárias de habitabilidade, moradias sem terminar ou seriamente deterioradas. Proliferam as ocupações, as *villas*, as moradias superlotadas. Os serviços públicos são crescentemente privatizados e caros, as dívidas provocam despejos[127].

Por outro lado, na grande Buenos Aires e em outras cidades como Neuquén e Rosário proliferam bairros fechados (Acción Digital, 2007). Diversos estudos destacam a quebra do padrão de altura e do padrão de integração predominantes até os anos 80 e o abismo econômico e social entre bairros. Após a crise de 2001, as cidades refletem um agravamento da pobreza que o país nunca havia conhecido, o surgimento de bairros homogeneamente pobres, onde é grande a acumulação de desvantagens. A segregação espacial marca fortemente a paisagem atual (Sarlo, 2005 e Bayón e Saraví, 2007).

Alguns destes bairros segregados alcançam altíssimas taxas de densidade demográfica como *El Caballito*, onde a densidade chega aos 30 mil habitantes por quilômetro quadrado, enquanto em outros bairros da Grande Buenos Aires a densidade se reduz a 2.400 habitantes por quilometro quadrado e, no país, a 13 habitantes por quilometro quadrado *(Acción Digital*, 2007).

Jorge Vilas, em *Acción Digital* (2007) assinala que "a explosiva e paradoxal combinação de fatores tão contraditórios como a alta concentração populacional, moradias insuficientes, a

[127] Segundo um estudo realizado pela UNGS, entre 2001 e 2006, se triplicaram os assentamentos na área do *Conurbano* de Buenos Aires. De acordo com um informe da *Defensoría del Pueblo* da cidade, se estima que há 150 mil habitantes em *villas*, 200 mil em casas ocupadas, 70 mil em hotéis e 120 mil compartilhando uma casa ou pequeno apartamento entre mais de uma família (Acción Digital, 2007).

multiplicação de *villas* e assentamentos, crescimento inédito da construção pública e privada, e irrupção de torres altíssimas que rompem o equilíbrio dos bairros, requer uma ativa disposição do Estado para assegurar ferramentas efetivas que favoreçam o acesso a moradia digna, para que deixe de ser um postulado constitucional descumprido, e se transforme em uma realidade tangível".

No contexto de emergência pós crise de 2001, a construção de moradias é uma das importantes fontes de trabalho e o governo Kirchner implementa planos de emergência voltados às famílias desempregadas. Atualmente executa-se um Programa Federal de Emergência Habitacional que constrói moradias populares através de cooperativas de trabalhadores desempregados, por meio de convênios com prefeituras e entidades de interesse social. O Programa é realizado em todo o país de forma articulada com o Plano "*Jefes y jefas de Hogar*", programa de transferência de renda desenvolvido desde a crise de 2001. Há uma legislação específica que simplifica a constituição de cooperativas para construção de moradias[128].

2.2. A sociedade civil que incide nas políticas de moradia

A Argentina se caracteriza pela força do movimento sindical, e sua tradicional ligação com o movimento peronista. No entanto, desde a ditadura militar o movimento sindical decresce em suas formas tradicionais de manifestação, surge uma nova central sindical, a CTA, que se vincula às lutas dos desocupados, assim como numerosas organizações civis que voltadas às lutas pelos direitos humanos e outros direitos, que desenvolvem novas formas de manifestação como os bloqueios de ruas e estradas, os *cacerolazos*, as grandes marchas, as assembléias de bairros (Gepsac, 2006:25). Os problemas relativos à autonomia da sociedade civil persistem, sendo muito apontado o alinhamento "oficialista" da FTV.

Desde a década de 60, segundo Buthet (2004) se produz um movimento que envolve "ONGs, alguns setores acadêmicos, pequenas áreas do estado nacional e de algumas províncias ou municípios, que promovem a abordagem da problemática do hábitat". Segundo o autor, este movimento, enraizado nas *villas* e bairros carentes e ligado à moradia e aos direitos sociais, afirmava uma ampla margem de autonomia com respeito ao Estado e partidos políticos. O empobrecimento dos setores médios, desde as crises dos anos 80 e 90, leva-os a organizar-se e disputar políticas e recursos para habitação (El Ceibo, 2006).

Em 1992, ONGs, centros acadêmicos e movimentos sociais participaram ativamente da luta pela modificação da Lei do *Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)*, abrindo possibilidades de financiamento de uma diversidade de novas soluções habitacionais e envolvendo a

[128] Informações obtidas através de entrevistas e observação de campo em setembro e outubro de 2006, em Rosario (Fernandez, Edgardo e Luis, 2006, entrevistas) e em junho de 2007, com Sandra Gallo, da ONG Canoa, de Santa Fé.

participação de organizações não-governamentais. Buthet (2004) comenta que esta participação ocorreu, paradoxalmente, no auge do modelo neoliberal. O autor assinala que, em muitos casos, as organizações sociais estavam "conscientes de sua utilização para esfriar o clima social" gerado pelo crescente desemprego, pauperização e perda de direitos sociais, mas consideravam que ainda assim existia "uma oportunidade para introduzir a nível nacional modificações substantivas no modelo de Políticas de Moradia predominante durante 50 anos".

O movimento sindical, a despeito de suas vinculações partidárias e do forte viés corporativo, contribuiu para uma forte tradição de organização mutualista e cooperativa, que se destaca também no Uruguai. A forte organização cooperativista uruguaia vem contribuindo para o fortalecimento das cooperativas habitacionais argentinas, enfatizando a destacada importância da metodologia da "ajuda mútua" e da produção social do Habitat[129]. As entidades cooperativas estão presentes na Argentina há mais de 30 anos, segundo um dirigente da *Federación de Cooperativas de Vivienda* da província de Buenos Aires (FECVI). Destacam-se ainda o *MOI, Movimiento de Ocupantes y Inquilinos*, que organiza muitas cooperativas habitacionais na cidade de Buenos Aires, e outros movimentos. A *Asociación Madres de Plaza de Mayo,* por exemplo, também construiu casas em Buenos Aires, através de um convenio com o *Ministerio de Derechos Humanos y Sociales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.* (Acción Digital, 2007).

O atual Programa Federal de Emergência Habitacional abre espaços para a participação das cooperativas. Organizações como a Central de Trabalhadores da Argentina (CTA), a *Cáritas*, da Igreja católica, a *Federación Tierra y Vivienda (FTV)* e outros movimentos sociais participam do programa. O movimento cooperativista vem se fortalecendo e participa da SELVIP, articulação latino-americana.

Em 2005, em seminário comemorativo ao dia mundial do Habitat, um grande coletivo de organizações sociais, profissionais e de base, aprova uma "Declaração pela Reforma Urbana". O movimento pela Reforma Urbana aponta a necessidade de repensar as políticas habitacionais no conjunto das políticas urbanas. Preocupa-se com as relações entre campo e cidade, que provocam catástrofes, como as inundações nas cidades ribeirinhas do rio Paraná, na província de Santa Fé. Apresenta propostas sobre a regularização fundiária, o direito ao centro das cidades, o papel do Estado na regulação do mercado imobiliário. Acentua, por exemplo, a reivindicação de que o Estado possa exigir do mercado que lhe devolva parte dos lucros que obtém pela valorização social da terra urbana[130]. O movimento luta para a

---

[129] Ver a importância do cooperativismo uruguaio e da FUCVAM no capítulo sobre sociedade civil. A importância da construção social do Habitat foi destacada em entrevista com representantes da HIC, em fevereiro de 2007.

[130] É o que afirma Raúl Fernández Wagner, docente e pesquisador do *Instituto del Conurbano*, da *Universidad Nacional de General Sarmiento* (UNGS), e membro do Movimento pela Reforma Urbana. O texto da Declaração se encontra em www.hic-al.org/noticias. E também no Boletim Canoeiro, da ONG Canoa mayo-junio de 2007.

aprovação de uma lei-marco de nível nacional, respeitando a autonomia das províncias, que possa fortalecer a proposta da reforma urbana, o direito à cidade, a autogestão e as propostas aprovadas pelas conferencias das Nações Unidas sobre o Habitat.

Recentemente surge uma *Red Hábitat Argentina* integrada por organizações como *El Ceibo Trabajo Barrial*, e um Movimento pela Reforma Urbana. Em outubro de 2006 a *Red Hábitat Argentina* organizou uma aula magistral[131] na Faculdade de Arquitetura e Desenvolvimento Urbano da Universidade de Buenos Aires (FADU/UBA) (El Ceibo, 2006). Ainda em 2006, o "*Foro Córdoba de Instituciones de Promoción y Desarrollo*", a rede *Encuentro* de ONGs e a "*Plataforma argentina - campaña de acción global contra la pobreza*" também reuniram organizações sociais e universidades públicas para debater e posicionar-se sobre o direito à cidade .

Estes encontros, em 2005 e 2006, reuniram representantes de organizações internacionais, nacionais, provinciais e municipais, de ONGs e organizações populares de 8 diferentes províncias, além de profissionais vinculados a questões urbanas e à defesa de direitos. Entre estas organizações destacam-se a Relatoria DHESC das Nações Unidas, organizações de cooperação internacional, arquitetos, engenheiros, jornalistas, advogados, representantes de Universidades, parlamentares, o Partido Socialista, gestores públicos, Centros de estudos jurídicos e urbanísticos, pastorais e congregações religiosas, ONGs, Fundações e inúmeras organizações populares de bairro, cooperativas habitacionais, federações, confederações e uma rede latino-americana de mulheres. Destaca-se também o apoio da HIC – Coalizão Internacional pelo Habitat, rede internacional de organizações sociais à qual pertencem diversas organizações como Canoa e El Ceibo e que articulam campanhas pelo reconhecimento da produção social do Habitat, o dia internacional do Habitat e o debate sobre a Carta mundial pelo Direito à Cidade.

2.3. Fases da política em que a sociedade incide

a. Reivindicação e incidência na agenda pública

Nota-se, ao longo das décadas, como os movimentos e outros atores sociais colocam os temas habitacionais na agenda pública. Seja através de ocupações urbanas, mobilizações ou através da publicação de denúncias e avaliações das políticas públicas vigentes, esta agenda vai incorporando novos aspectos.

Atualmente temas como a produção social do Hábitat, o direito à moradia e à cidade e a plataforma da Reforma Urbana ocupam espaços de debate público, impulsionados por movimentos sociais populares, pelo movimento cooperativo, a Rede Hábitat, redes

[131] Ver www.generourban.org/El_Ceibo/Informacion-Prensa-Argentina%20-Habitat-Social200609.pdf. Último acesso em 24/9/2007.

internacionais como HIC, universidades e organizações profissionais. Setores governamentais participam de alguns destes espaços. O movimento pela Reforma Urbana introduz o debate sobre alguns temas inovadores, como novos papéis do Estado na regulação do mercado imobiliário.

b. Proposição e Planejamento

A política habitacional é tradicionalmente centralizada no âmbito federal e o processo de descentralização é incipiente, chegando poucas vezes aos municípios. Cabe a eles, portanto, pequena parcela de poder decisório sobre as políticas.

Destaca-se a experiência de reforma do FONAVI, em 1992, em que houve a presença ativa de ONGs e movimentos sociais, que reivindicaram um novo desenho da lei atendendo a suas propostas de programas e formas de participação da sociedade civil.

Mais recentemente destacam-se algumas experiências participativas em municípios como Rosário e Buenos Aires. No município de Buenos Aires, o MOI propôs e conquistou programas habitacionais que incorporam as cooperativas habitacionais. Estes programas incluem o pagamento de mão de obra das cooperativas e o aluguel, pelo Estado, de uma casa de passagem para a moradia provisória dos cooperativados.

O Movimento pela Reforma Urbana e a Rede Hábitat elaboram de propostas para a política urbana e habitacional, embora sem interlocução formal com o Estado.

c. Decisão

Além das mesas de negociação que eventualmente são constituídas, e dos espaços locais de decisão no âmbito das relações com as cooperativas, não foram encontrados espaços institucionais permanentes de diálogo com o poder público sobre as políticas habitacionais. Nos exemplos acima a incidência da sociedade organizada nas decisões tomadas deu-se através de espaços ocasionais ou informais.

d. Execução

A participação de agentes privados é tradicional nas políticas de moradia, mesmo nas políticas do Estado de bem-estar. As políticas neoliberais enfatizaram esta participação, modificando profundamente o papel do Estado na provisão de moradia.

Por outro lado, organizações sociais como as cooperativas também reivindicam sua participação na execução de programas habitacionais. É o caso de convênios com o MOI, com as Mães da Praça de Maio, com as cooperativas da província de Buenos Aires, e outras entidades sociais. Recentemente, o Programa Federal de Emergência Habitacional realiza convênios com cooperativas e entidades sociais em todo o país.

Entre estes convênios destaca-se uma diferença importante entre aqueles em que participam organizações formadas especificamente para a execução do programa governamental e aqueles em que participam atores constituídos nas lutas por direitos. No caso de convênios com cooperativas e movimentos organizados, como o MOI, ou as Mães da Praça de Maio não ocorre a mera execução de um programa, mas há uma participação do movimento no desenho do programa, as cooperativas negociam com o governo preços de mão de obra, fornecimento de ferramentas e espaços organizativos de trabalho e de comunidade, como creches para os filhos dos cooperativados e recursos para o fortalecimento do movimento. Nestes casos há um "valor agregado" pela organização social à proposta que vem do governo federal. Entidades organizadas como a *Cáritas*, a *Federação de Tierra y Vivienda (FTV)* e a CTA procuram fortalecer a sociedade civil e negociar adequações do Programa às reivindicações sociais (Fernandez, 2006, entrevista).

e. Avaliação e monitoramento

Embora menos numerosas e detalhadas do que as chilenas e uruguaias, diversas das avaliações aqui citadas provém de organizações da sociedade civil como El Ceibo, Red Hábitat, CTA, HIC, e o movimento pela Reforma Urbana. Não existem na Argentina espaços formais de controle social sobre as políticas habitacionais, mas as avaliações da sociedade, apresentadas em espaços de debate e através da imprensa fundamentam negociações e disputas sobre estas políticas.

Brasil

1. Participação em políticas de infância

1.1. As políticas para a infância no Brasil

O Brasil é o mais desigual entre os cinco países, e tem indicadores sociais relativos à educação e à saúde muito inferiores aos do Uruguai, Argentina e Chile, países cujas políticas de bem-estar foram mais amplas do que as brasileiras. A taxa de analfabetismo, a expectativa de vida e mortalidade infantil, apesar de melhoras muito significativas, ainda são piores do que as do Paraguai. No entanto, algumas condições de bem-estar da infância já superam as deste país, como por exemplo, as taxas de escolaridade[132]. A educação pública é de muito baixa qualidade. Apesar de melhores indicadores de escolaridade são muito altos os índices de crianças que realmente não sabem ler e escrever.

[132] O Brasil tem melhoras muito significativas em muitos indicadores. Segundo a Cepal, a taxa de mortalidade infantil por qüinqüênios melhorou 122,6 pontos entre 1950/55 e 2005/2010. A taxa de escolarização incluindo os níveis primário, secundário e superior em 2004 (84% para homens e 88% para mulheres) superava as do Chile (82 e 80) e Paraguai (69 e 70). Ver anexo estatístico.

As desigualdades regionais e raciais marcam profundamente estes indicadores: enquanto a mortalidade infantil de crianças brancas na região Sudeste era 25,1 por mil, a mortalidade das crianças pardas e pretas no Nordeste era 96,3 por mil (em 1993/1994, ANCED, 2004:35). Em 1999 o analfabetismo de adultos entre os brancos era 8,3% e entre pretos e pardos chegava a 20% (dados do IBGE citados por Nastari, 2006).

Persistem ainda outras iniqüidades e graves desrespeitos aos direitos das crianças e adolescentes. As mortes violentas atingem índices altíssimos, e o envolvimento de crianças com o narcotráfico é alarmante. Agrava-se o problema da gravidez na adolescência. O trabalho infantil também se destaca pela sua persistência apesar dos programas nacionais e internacionais pela sua eliminação.

Até o século XX a filantropia de base religiosa e o controle sobre os pobres caracterizaram as políticas sociais voltadas, por exemplo, à saúde e aos chamados "menores de idade".

A virada para o século XX se caracteriza pelo início da industrialização e surgimento do operariado urbano. Neste período cresce a população urbana pobre, as epidemias e o trabalho infantil em condições aviltantes. Assim como nos demais países, o Estado assume papéis mais destacados nas políticas sociais. Conquistam-se direitos sociais ligados ao trabalho e editam-se algumas leis voltadas à infância, nas áreas da educação, assistência social, trabalho e justiça. Em 1927 se edita o Código de Menores (Código Mello Matos) que consolida a legislação de assistência e proteção aos "menores", definidos como crianças moralmente ou materialmente abandonadas ou que praticavam delitos. Nastari (2006) assinala que, dentro desta lógica, assistência e justiça se conjugam; e a preocupação maior é exercer o controle sobre o trabalho, a delinqüência e as chamadas "condutas anti-sociais".

Na ditadura militar se cria a Funabem (Fundação Nacional do Bem-estar do Menor) e as Febems (Fundações Estaduais do Bem-estar do Menor). Em 1979 se edita um novo Código de Menores.

No final da década de 70 multiplicam-se as mobilizações por melhores condições de vida, pois o regime autoritário não consegue oferecer serviços públicos condizentes com a crescente urbanização do país. Cresce a população que vive nas ruas e, na área da infância, surgem "iniciativas inovadoras de atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua". Estas iniciativas, durante a década de 1980, "transformam-se em bandeiras de luta mais amplas, questionadoras do modelo menorista e da concepção repressivo-correcional dispensada ao público infanto-juvenil" (Nastari, 2006:281). O autor assinala ainda que o "Ano Internacional da Criança" (1978), o surgimento da Pastoral do Menor (1977) da Igreja Católica e do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), em 1985, foram fundamentais no processo de reivindicação e construção de novos paradigmas legais, assim como o surgimento, ainda na década de 80, dos CEDECAS – Centros de Defesa dos Direitos

da Criança e do Adolescente, novas organizações que trazem uma concepção de atuação da sociedade civil fundada na proteção jurídico-social. Segundo o autor, sua importância é tamanha que o conceito de "proteção jurídico-social" é relacionado, pelo novo Estatuto da Criança e do Adolescente "como uma das linhas de ação da política de atendimento" (Nastari 2006: 282).

No bojo do movimento de participação popular na Constituinte, formula-se uma emenda que resulta nos artigos 204, 227 e 228 da Constituição de 1988, artigos que incorporam novos conceitos como a "doutrina da Proteção Integral", a definição de criança e adolescente como sujeitos de direitos, responsabilização compartilhada entre família sociedade e Estado, priorização absoluta no atendimento dos direitos, os direitos dos adolescentes trabalhadores, direitos dos acusados de prática de ato infracional, a descentralização político-administrativa e a participação da sociedade civil na gestão da política pública.

A emenda que introduz a "doutrina da Proteção Integral" é aprovada de forma unânime e, na continuidade deste processo, o movimento da infância consegue, em 1990, a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que define as diretrizes para as políticas da infância e cria os Conselhos de Direitos e as Conferências, espaços deliberativos e paritários de definição e controle social sobre elas.

Em 1991 cria-se o CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, com a mesma composição paritária entre Estado e sociedade civil que os conselhos estaduais e municipais, que passam a ser constituídos. Eles são deliberativos e devem aprovar as políticas e programas em cada nível de governo. Têm ainda a função de definir os programas especiais que serão financiados com o Fundo da Criança e Adolescente[133].

Assim como nos demais países, a Convenção Internacional de 1989 é um marco para a construção de um novo paradigma para as políticas voltadas à infância. No Brasil, no entanto, as mobilizações da sociedade civil anteciparam este processo.

---

[133] Nastari descreve as atribuições definidas pelo ECA: "Por definição legal, os Conselhos de Direitos são órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis (Município, Estado e União) compostos paritariamente por representantes governamentais e de organizações da sociedade civil. Por serem deliberativos, suas decisões possuem força normativa, vinculando, conforme o âmbito de atuação do Conselho, a vontade do Prefeito, Governador ou Presidente. Além disso, os Conselhos, no papel de controlador das ações, devem registrar organizações da sociedade civil atuantes na área, bem como inscrever os programas, governamentais e não governamentais,que digam respeito à criança e ao adolescente. Note-se, ainda, que cada Conselho de Direitos deve ter um fundo financeiro vinculado a ele. A finalidade do fundo é reunir recursos financeiros de várias fontes para que sejam aplicados nas áreas consideradas prioritárias pelo respectivo Conselho. Já o Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade civil para zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente. Cada Conselho é formado por cinco pessoas eleitas pela comunidade local e que têm atribuições administrativas que antes do ECA estavam nas mãos do juiz de menores. O Conselho Tutelar é fruto, também, da reivindicação da sociedade civil por maior participação nas ações do poder público. (...) Por *permanente* entende-se que é contínuo no tempo; por autônomo, que suas decisões não podem ser revistas no âmbito do Poder Executivo; e por *não jurisdicional*, que é um órgão que não se vincula ao Poder Judiciário e, sim, ao Executivo" (Nastari, 2006:283).

O vigor desta conquista não é suficiente, no entanto, para modificar amplamente a cultura, as instituições, as políticas, o orçamento e a efetiva garantia dos direitos das crianças e adolescentes. Podem ser assinaladas grandes conquistas e limitações no que se refere à efetiva implantação da "doutrina de proteção integral".

Como conquistas, destacam-se a construção de uma rede nacional de Conselhos municipais, estaduais e nacional que abrangiam, em 2004, todos os estados e 78,2% dos 5559 municípios brasileiros (Nastari, 2006: 289). Embora a efetividade destes conselhos seja extremamente desigual e limitada, há uma grande quantidade de espaços em que Estado e sociedade civil podem, em princípio, debater e exercer o controle social sobre as políticas de infância.

A partir do ECA, os programas executados com base em convênios com entidades prestadoras de serviços passam a ter critérios de seleção e parâmetros de qualidade definidos pelos Conselhos de Direitos. A atuação das entidades filantrópicas, que era definida em âmbito privado, por "primeiras damas", passa a ser definida e monitorada com base a critérios e parâmetros públicos.

Luciana Tatagiba (2006:159) analisa o Projeto Rede Criança, em Vitória/ES e comenta como "a formação de uma rede pública de atenção" à criança e ao adolescente gera resistências nas entidades à "reestruturação de seu trabalho" e à "prestação de contas" aos espaços públicos de controle social, como o Conselho Municipal. Antes do ECA estas entidades realizavam seu trabalho de atenção à criança e ao adolescente sem a obrigação de seguir diretrizes e prestar contas ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente

Outra conquista destacada é a construção, desde a década de 1990, do SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e Adolescência, um sistema informatizado, dividido em quatro grandes áreas (Medidas Protetivas, Medidas Sócio-Educativas, Adoção e Conselhos) que tem por objetivo auxiliar na implantação e aprimoramento da política para a infância e adolescência, assim como para melhor qualificar a atuação dos conselhos tutelares. O Sistema, ainda não é explorado como poderia, pois é necessária uma melhor capacitação e instrumentalização dos órgãos que o operam (Conselho Tutelar, CMDCA, Poder Judiciário etc.).

Uma terceira conquista a destacar é a criação da metodologia chamada "Orçamento Criança" para análise e monitoramento dos recursos destinados às políticas de infância. Como estes recursos estão alocados em diversas unidades orçamentárias e em programas vinculados a diferentes setores das políticas públicas, monitorar o orçamento voltado à infância é um processo mais complexo do que em outras áreas. Por isto, desde 1995[134], vem sendo

[134] A idéia nasce em 1995. Ver www.orcamentocrianca.org.br.

elaborada uma metodologia que busca identificar o conjunto das ações e programas de interesse da criança e do adolescente, distribuídos nos diversos órgãos da administração pública, nas áreas de educação, saúde, assistência social, justiça, cultura, trabalho e emprego, esporte e turismo. Esta iniciativa também é incipiente e está longe de garantir avanços significativos na efetivação de políticas de direitos. No entanto sua importância é especialmente relevante na medida em que são recorrentes as avaliações de que se conquistaram marcos legais adequados para as políticas de infância, mas que sua efetivação esbarra nos orçamentos insuficientes. Conhecer, avaliar e monitorar o orçamento destinado à infância e a sua adequada realização torna-se assim o "passo seguinte" na possibilidade de incidência e controle social sobre esta política pública. Os Conselhos Tutelares são órgãos que têm a função de apresentar demandas ao orçamento público (ECA, art. 136/IX) e de alimentar o sistema de informações sobre a infância (SIPIA). Têm também a função de exigir do poder público a garantia dos direitos definidos pelo ECA.

Outras conquistas, não menores, são os avanços no combate ao trabalho infantil, ao comércio e exploração de crianças.

No entanto é preciso assinalar limitações muito importantes na construção de uma política de direitos. As antigas concepções assistencialistas se renovam apoiadas pelo ideário neoliberal e, para além da tradicional filantropia caritativa, surge uma nova filantropia empresarial, que articula grandes projetos[135] que resistem a submeter-se aos critérios públicos definidos nos Conselhos de Direitos. Nos fundos ligados aos conselhos são escassos os recursos públicos e predominam doações filantrópicas.

Também são graves as limitações na garantia dos direitos da infância. Se o Brasil pode felicitar-se de ser, entre os cinco países estudados, aquele que mais sistematicamente vem melhorando seus indicadores sociais, não tendo sofrido as agudas crises pelas quais passaram recentemente Argentina e Uruguai, seus indicadores ainda são muito ruins, e afetam fortemente a infância. Os impactos da globalização e do neoliberalismo parecem ser especialmente danosos sobre as crianças: há maior número de crianças em situação de rua, afetadas pela violência e pela desagregação familiar que é tanto ligada ao desemprego como a mudanças culturais geracionais, que se ligam também à evasão escolar.

O Sistema de Garantia de Direitos (SGDCA) instituído pelo ECA ainda não é capaz de fazer frente a estes problemas históricos e recentes. Por um lado as instancias participativas criadas ainda estão longe de ser capazes de efetivar as diretrizes do ECA. A insuficiência e a pouca efetividade do gasto social também são apontadas como causa da frágil garantia dos

[135] O exemplo mais conhecido é a campanha "Criança Esperança" da Rede Globo de televisão, cujos recursos não são destinados aos Fundos de Direitos da Criança e Adolescente. Sobre o Fundo Municipal de São Paulo pode-se ver Maranhão, 2003 e Santos e Tatagiba, 2007.

direitos da infância. Por isso se destaca o desafio de desenvolver e implementar metodologias de monitoramento do Orçamento.

Outra limitação gravíssima, que também é assinalada nos demais países, é a dificuldade de avanço da doutrina da proteção integral entre o poder judiciário, as instituições de privação de liberdade e as polícias. Estes agentes do poder público parecem impermeáveis aos avanços na construção do sistema de direitos da criança e do adolescente e são escandalosas as violações de direitos no âmbito de sua atuação.

Uma nova cultura, que vê a criança como sujeito de direitos, parece estar-se disseminando em parte da sociedade e do Estado. No entanto ainda são bastante arraigadas as opiniões que criticam o ECA como legislação que protege "bandidos" e pedem o rebaixamento da maioridade penal.

1.2. A sociedade civil que incide na política para a infância

As mobilizações sociais durante a ditadura militar trouxeram novos atores à cena pública entre os quais os que se vinculam à defesa dos direitos da infância. Foi muito vigorosa a articulação do que se chamou o movimento em defesa da infância no período Constituinte, durante a elaboração e aprovação do ECA, nas lutas pela sua implantação e criação dos Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares. Este movimento contou com movimentos e redes de crianças, entidades assistenciais prestadoras de serviço, entidades de defesa dos direitos da infância, movimentos pelos direitos humanos, assim como setores profissionais incluindo advogados, procuradores, ministério público, assistentes sociais, professores e centros universitários, como, por exemplo, na PUC-SP. Desde os anos 80 formaram-se fóruns municipais, estaduais e o Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum Nacional DCA[136]).

Os CEDECAS inauguraram uma nova perspectiva de atuação da sociedade na atenção à infância, enfatizando a proteção e articulando as dimensões jurídica e social. Já em 1991 inicia-se, no interior do Fórum Nacional DCA, uma articulação nacional dos CEDECAS e em 1994 constituem uma associação nacional denominada ANCED. Esta associação está presente em 16 estados, foi a entidade responsável pela elaboração do Informe alternativo 2004[137], de monitoramento da Convenção Internacional e vem participando com destaque de todo o processo de implantação do Estatuto da Criança.

A preparação das Conferências, as eleições e a participação nos Conselhos de Direitos, as eleições para os Conselhos Tutelares têm sido eventos mobilizadores dos Fóruns. No

[136] Ver www.forumdca.org.br.
[137] Ver Relatório sobre a situação dos direitos da criança e do adolescente no Brasil em www.anced.org.br.

entanto os Fóruns têm seus altos e baixos, períodos de desmobilização e períodos em que não prevalecem as concepções definidas no ECA.

São muito importantes também as organizações internacionais pelos direitos da Infância como *Save the Children*, ANDI - Agencia de Notícias pelos Direitos da Infância, rede ANDI América Latina, *Redlamyc - Red Latinoamericana y caribeña por los derechos del nino*, e aquelas ligadas à ONU ou à OEA, como o Unicef e o *Instituto Interamericano del Nino*[138].

Se, por um lado, a presença de entidades comprometidas com a defesa de direitos, como os Cedecas, o MNMMR, a Pastoral do Menor e outras entidades, favorecem a construção de um novo paradigma de direitos nas redes voltadas à infância, por outro lado há fortes disputas entre concepções e interesses distintos. As entidades filantrópicas e prestadoras de serviços adotam muitas vezes posturas corporativas, buscando nos Conselhos e Conferências a defesa dos seus interesses privados. Também estão presentes nos Fóruns, Conferências e Conselhos, entidades que persistem atuando numa perspectiva menorista.

Após um primeiro período em que predominou a participação das redes comprometidas com os direitos da Criança e com a implantação do ECA, nota-se hoje uma disputa cada vez maior dos novos espaços participativos por entidades assistencialistas, filantrópicas ou mesmo abertamente contrárias ao ECA. Embora, segundo observação de um promotor de justiça[139], o direito à participação tenha sido a aposta mais alta e arriscada na Constituição de 88, criando conselhos instituidores de políticas em diversas áreas, nota-se ainda uma grande "timidez" dos conselhos e, por outro lado, o crescimento da participação de entidades de atendimento à criança, de "fácil cooptação por verbas orçamentárias", em detrimento das entidades de defesa de direitos da infância. O palestrante observou que a "cooptação" dos representantes da sociedade pelo governo compromete a paridade dos conselhos e que ocorre uma apropriação indébita dos conselhos por movimentos alheios às diretrizes do ECA, o que causa muitas vezes uma subalternização dos interesses da criança a interesses políticos menores. A sociedade civil que defende o ECA não tem sido capaz de contrapor-se a esse fenômeno que, segundo o palestrante, não foi imaginado quando da criação dos conselhos. O palestrante apontou finalmente que os 17 anos de criação do ECA mostram-se insuficientes para sua efetivação em tão complexa "arena de luta".

Esta disputa é particularmente intensa em relação aos Conselhos Tutelares, cujos conselheiros são remunerados, e que muitas vezes servem de apoio para o funcionamento de entidades, de Igrejas e de gabinetes de políticos.

---

[138] Pode-se ver a atuação destas redes no Brasil através de suas páginas *web*: www.redlamyc.info, www.redandi.org, www.andi.org.br, www.crin.org, www.unicef.org.br, www.cidi.oas.org.

[139] Observação de campo em palestra proferida pelo Dr. Clilton Guimarães, Promotor de Justiça da Infância e Juventude de São Paulo, no dia 18/9/2007.

Nota-se desta forma que os novos espaços participativos não estão imunes aos velhos hábitos da política[140] e às disputas entre distintas concepções sobre as políticas de Infância.

1. 3. Fases da política nas quais a sociedade incide

a. Reivindicação e incidência na agenda pública

O novo paradigma de proteção e garantia de direitos emerge nas mobilizações sociais desde os anos 70. Redes, fóruns, entidades nacionais e internacionais reivindicam novas políticas públicas para a Infância.

O Ano Internacional da Criança e o movimento constituinte consolidam a agenda pública que resulta no ECA. A Conferência Internacional pelos Direitos da Criança vem consolidar esta agenda. A Implantação do ECA torna-se uma luta durante os anos seguintes, em disputa com as concepções menoristas que seguem vigentes em setores do Estado, especialmente nos setores ligados às medidas com privação de liberdade em setores da sociedade que defendem a redução da maioridade penal. As Conferências de Direitos da infância, realizadas no nível nacional e em muitos municípios também são espaços onde se debate a agenda pública.

b. Proposição e formulação

A Constituinte e a elaboração do ECA foram os momentos privilegiados de transformação do novo paradigma da proteção integral em propostas de leis.

Experiências piloto, realizadas no seio da sociedade, como as experiências dos educadores de rua, tornaram-se bandeiras de luta e propostas de lei.

No processo de implantação do ECA, os Conselhos e, especialmente as Conferências municipais, estaduais e nacionais são espaços para o debate e elaboração de propostas de leis, de políticas e de programas voltados à Infância.

Os Conselhos Tutelares também têm a função de "assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente" (ECA, art. 136/IX).

c. Decisão

Os Conselhos de Direitos, criados pelo ECA são paritários e deliberativos, em todos os níveis. Eles são órgãos auxiliares do poder executivo e deliberam sobre a destinação dos recursos do Fundo da Criança e do Adolescente (FUMCAD, no caso municipal) e também sobre as políticas e programas, em cada nível.

---

[140] Ana Claudia Teixeira e Luciana Tatagiba apontam diversas situações em que a cultura política tradicional contamina os espaços participativos (Teixeira e Tatagiba, 2005).

No entanto, as decisões tomadas nos Conselhos devem ser implementadas pelos órgãos gestores da política pública, o que nem sempre acontece.

Muitos Conselhos municipais se limitam a deliberar sobre o FUMCAD[141], pois estes recursos são quase exclusivamente provenientes de doações privadas. Fazer cumprir as decisões que envolvem o Estado e o orçamento público é um desafio muito mais difícil. Vários fatores dificultam a capacidade de deliberação dos conselhos, desde a cultura tecnocrática que dificulta as relações entre os funcionários públicos e o Conselho, até a existência de deliberações políticas mais fortes que as do Conselho, tomadas pelo poder executivo, e que não são debatidas com o mesmo.

d. Execução

A atenção à infância sempre teve um forte componente filantrópico, com menor atuação de agentes estatais. O Estatuto da Criança e do Adolescente define um maior papel para o Estado, com papéis dirigentes, gestores e fiscalizadores.

Os convênios com entidades prestadoras de serviços continuam integrando as políticas para a infância, mas os Conselhos de Direitos devem definir critérios de seleção e parâmetros de qualidade. Em princípio, pode-se dizer que a política de infância, embora continue a ser em boa parte executada por agentes privados, tornou-se uma política pública a partir do ECA. Embora o Estado tenha papéis mais definidos e relevantes, ela continua sendo uma política de gestão mista, com agentes estatais e privados, mas que deve ser definida com critérios e parâmetros públicos. As resistências ao controle social, apontadas por Luciana Tatagiba, revelam avanços na construção pública destas políticas.

No entanto, também neste aspecto encontram-se fortes limitações. Muitas vezes as entidades que participam das conferências e dos conselhos, onde devem ser definidos os programas e convênios, são as mesmas entidades executoras dos convênios. Superpõem-se assim, de forma indevida[142], o papel de executoras, de normatizadoras e fiscalizadoras. Esta superposição leva a muitas distorções. Os Conselhos se limitam às vezes a grupos de entidades que disputam e repartem entre si os recursos dos FUMCADs.

Garantir que a composição dos Conselhos não seja marcada por interesses corporativos, mas pela defesa de direitos, é um contínuo e difícil desafio que se coloca para os fóruns de defesa dos direitos da criança e adolescente e para toda a sociedade civil que defende o ECA.

Os Conselhos Tutelares têm sido alvo de fortes disputas entre as concepções definidas no ECA e as concepções neoliberais. Recente pesquisa realizada por entidades de direitos

---

[141] Informações obtidas mais especificamente sobre o Conselho Municipal de São Paulo, em observação de campo realizada em curso no Instituto Pólis em 2006.

[142] A legislação dos conselhos define a participação de entidades da sociedade civil organizada, diretamente ligadas à defesa ou ao atendimento a crianças e adolescentes.

juntamente com o Instituto Pólis[143] revela a falta de condições para que os Conselhos Tutelares de São Paulo possam agregar dados ao sistema de informações nacional, o SIPIA, registrando e analisando as violações de direitos que atendem e qualificando sua atribuição de contribuir para a definição da política de garantia de direitos. No entanto, a própria instituição do Conselho Tutelar é extremamente inovadora enquanto espaço de participação da sociedade, que vincula a execução de uma política ao controle social de uma atividade que era exercida pelos "juízes de menores" com graves problemas de transparência.

e. Avaliação e monitoramento

Os conselhos de direitos têm atribuições legais de supervisionar os planos e programas voltados à Infância. Os Conselhos Tutelares também têm atribuições legais de subsidiar a elaboração de políticas e do orçamento público. A construção do SIPIA é um avanço importante no sentido de garantir informação de qualidade e acessível a todos os Conselhos. No entanto, este acesso não é fácil para inúmeros conselheiros[144], além do que, manejar informações especializadas não é tarefa acessível a boa parte da sociedade civil.

Outro avanço, no que toca ao acesso à informação, é a metodologia do "orçamento criança". Essa metodologia, no entanto, não está desenvolvida para muitos municípios, e exige um trabalho contínuo de monitoramento para que se faça capaz de incidir na execução orçamentária de um município, estado ou da nação.

Novamente aqui, para melhorar a capacidade de avaliação e seguimento das políticas de infância, se faz necessária a consolidação e a capacitação dos Fóruns DCA, numa perspectiva de direitos.

2. Participação em políticas de moradia

2.1. As políticas de moradia no Brasil

A política de moradia vincula-se estreitamente à política urbana. O movimento pela Reforma Urbana, principal articulação envolvida com estas políticas, vem vinculando historicamente as reivindicações e propostas para a política de moradia popular a um conjunto mais amplo de políticas urbanas centradas nos princípios da propriedade social da terra e da cidade[145].

O Brasil, assim como os demais países da América Latina, teve uma explosão populacional no século XX, aliada a um forte êxodo rural. Os intensos processos de

[143] A pesquisa ainda não foi publicada.
[144] A pesquisa citada identificou o funcionamento do equipamento de alimentação do SIPIA em apenas 1 Conselho Tutelar entre 18 dos 35 Conselhos Tutelares da cidade de São Paulo. Podemos imaginar a situação nos demais 5563 municípios brasileiros.
[145] A maior parte das informações para este tópico foi obtida em Cymbalista e Moreira (2006).

industrialização, especialmente no início do século e entre os anos 50 e 70, aliados à precariedade dos serviços urbanos na zona rural, fizeram com que o século XX se iniciasse com 10% e terminasse com 80% da população brasileira vivendo em cidades (Maricato, 2007).

Considerada um patrimônio privado, ao contrário da saúde e da educação, a moradia tardou a ser reconhecida como um direito e como uma área de política pública. Na "era Vargas" os Institutos de Aposentadoria e Pensão como, por exemplo, o IAPI e o IAPTEC, administravam recursos dos trabalhadores para a provisão da saúde e construção de moradia para as respectivas categorias profissionais. Eram políticas corporativas e o Estado desempenhava um papel fundamentalmente regulador. Além destas havia poucas ações isoladas do poder público. Para a grande maioria da população prevalecia o acesso à moradia por meio da locação oferecida por pequenos e médios proprietários de imóveis, ou a construção, por iniciativa própria, em lote adquirido no mercado privado com pagamento em cotas mensais em longo prazo (Refinetti e Rodrigues, 2006).

A ditadura militar no Brasil foi nacionalista e centralista. Criou um Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e um Banco Nacional de Habitação (BNH). Os recursos financeiros destinados à política habitacional eram fundamentalmente os provenientes do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), uma poupança dos trabalhadores.

A política desenvolvida pelo BNH construiu grandes conjuntos habitacionais com centenas ou milhares de unidades, muito padronizadas e muitas vezes de má qualidade. Como os recursos provenientes do FGTS têm que voltar aos trabalhadores com uma taxa de remuneração definida pelo mercado, quase não houve a construção de moradias voltadas para as classes mais baixas, e se construiu fundamentalmente para as classes médias e médias altas. Em função do preço da terra urbana e da forma dos convênios com as empresas construtoras, esta política provocou ainda a formação de grandes periferias desprovidas de serviços urbanos.

A política habitacional deste período articulou agentes estatais, que definiram programas habitacionais e coordenaram sistemas de financiamento, e agentes privados, entre os quais as grandes empresas construtoras, financiadas desta forma através da política pública. Assim como em outros países, organizações empresariais foram protagonistas na criação, exerceram grande influência e ocuparam postos executivos no sistema de financiamento habitacional[146]. O Estado desempenhou o papel de captar os recursos dos trabalhadores e alocá-los em programas habitacionais executados pelos empreendedores

[146] Assim como no Chile (Sugranyes, 2004), organizações empresariais, como o Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado da Guanabara (SICCEGB) e a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), apresentaram iniciativas que redundaram na proposta de criação do Banco Nacional da Habitação - BNH, aonde iriam inclusive ocupar cargos executivos (Arretche, 1990: 24, citado por Martins e Rodrigues, 2006).

privados. Controlava também os critérios de acesso aos programas, e os contratos com as empresas construtoras.

A globalização, a adaptação do país a uma nova estrutura produtiva internacional e as crises econômicas dos anos 80 e 90 provocaram a queda no ritmo de crescimento e de industrialização, o desemprego e a precarização do trabalho. Estes fatores levaram à falência o SFH. Em 1986 o BNH foi extinto e durante anos a política de moradia esteve a cargo de distintos ministérios, prevalecendo políticas assistencialistas que muitas vezes colocaram o acesso à moradia popular como moeda de barganha política.

Ao contrário da saúde, ou educação, onde os indicadores sociais continuaram melhorando neste período, a situação da moradia parece ser uma das mais afetadas pelas crises advindas da globalização e das políticas neoliberais. As favelas, os cortiços, a população que vive nas ruas e em outras formas de moradia precária vem aumentando continuamente.

A Constituição de 1988 incorpora por primeira vez um capítulo de política urbana (art. 182 e 183) que define a função social da propriedade e da cidade. Ao contrário do SUS , ECA e LOAS, que definiram novas políticas participativas no início dos anos 90, só em 2002 se aprovou o Estatuto da Cidade, lei federal que regulamenta estes artigos e define instrumentos de política urbana. Define o direito à moradia, que tradicionalmente era entendida como bem de responsabilidade privada, e o papel do Estado na garantia deste direito. Define instrumentos que estabelecem controles para o mercado, como as ZEIS e o imposto progressivo sobre imóveis ociosos.

Enquanto isto, se fez inumeráveis experiências municipais de implementação de políticas de habitação inovadoras e participativas e criaram-se novos conceitos de direitos sobre 'a cidade ilegal'. Ao invés dos antigos programas de erradicação de favelas e cortiços criaram-se programas de urbanização de favelas e de reabilitação de cortiços, criaram-se fundos municipais de moradia popular, financiamentos públicos e assessoria técnica para programas de construção por ajuda mútua ou cooperativas habitacionais, criaram-se distintos modelos de conselhos de moradia ou de política urbana.

Os movimentos populares por moradia, junto com o Fórum Nacional da Reforma Urbana, apresentaram em 1991 a primeira proposta de lei federal de iniciativa popular, para criar um Fundo Nacional de Moradia para famílias com renda de menos que três salários mínimos. Este Fundo foi aprovado em 2004, com modificações, e seu conselho gestor instalado em 2006. Alguns movimentos sociais defendem o financiamento para a construção social do habitat, através dos "mutirões" ou cooperativas habitacionais.

A sociedade civil participa também da elaboração de uma nova institucionalidade para a política urbana. Em 2003 se cria o novo Ministério das Cidades, que é integrado por numerosos representantes do movimento pela Reforma Urbana. Realizam-se também Conferências das

Cidades em 3400 municípios, em 27 unidades da Federação e a Conferência Nacional das Cidades, que definiu as diretrizes nacionais da política e criou o Conselho Nacional das Cidades.

2.2. A sociedade civil que incide nas políticas de moradia

No período desenvolvimentista, os sindicatos foram atores sociais importantes na reivindicação das políticas desenvolvidas através dos institutos de pensão.

No período de vigência do BNH mobilizaram-se grandes atores empresariais, envolvendo especialmente os proprietários de terra e a indústria da construção civil. Alguns destes passaram a atuar na sociedade civil, quando por exemplo, nos anos 90, participaram de debates públicos como os realizados na Câmara Setorial da Indústria da Construção Civil, realizadas no governo de Itamar Franco, uma Câmara onde tiveram assento também atores populares, profissionais e governamentais (Guimarães, 1994).

No período de lutas contra a ditadura a expansão das periferias urbanas provocou o surgimento de muitas organizações populares mobilizadas pelo acesso à moradia e serviços públicos. Os movimentos de moradia se multiplicaram e se articularam em todo o país. Destacaram-se também muitas associações e sindicatos de profissionais. Algumas destas organizações, como o IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil, já desenvolviam propostas de reforma das políticas urbanas desde os anos 60[147]. Sindicatos e associações de engenheiros, arquitetos e advogados articulam-se no período pré-constituinte com as organizações populares e constituem o Fórum Nacional pela Reforma Urbana.

Este é um ator constituído por vários atores, que agregam, em forma de rede, atores populares, que se vinculam aos setores mais vulneráveis e reivindicam novos direitos, e atores profissionais, que contribuem para traduzir estes direitos em propostas de políticas públicas. Destaca-se, no movimento pela Reforma Urbana, a presença de organizações profissionais de nível nacional (sindicatos de engenheiros e arquitetos, articulações de advogados), os movimentos populares que também se articulam em todo o país e a articulação entre ambos. Estes atores articulam-se também a frentes de parlamentares pela Reforma Urbana e grupos de pesquisa acadêmica, como o LABHAB da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, o IPPUR da Universidade Federal do Rio de Janeiro etc.

---

[147] A articulação entre atores populares e profissionais é uma característica especialmente relevante quando estudamos a sociedade civil que incide na política urbana no Brasil. O Fórum da Reforma urbana resgata as lutas dos anos 60 pelas reformas de base, tema do Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana promovido em 1963 pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (Martins e Rodrigues, 2006:8, e Saule Junior e outros, 2006). Também as propostas que levaram à constituição de um sistema de saúde pública na Constituição de 88 são marcadas pelo movimento pela Reforma Sanitária, que tem raízes nos anos 60.

O movimento e, em especial, o Fórum da Reforma Urbana, está organizado, desde então, em muitas cidades do país, especialmente capitais. Embora se mostre menos visível e articulado em alguns períodos, tem uma incidência continuada no nível da política nacional, articulando-se especialmente no período Constituinte para elaborar e disputar no Congresso a "Emenda popular pela Reforma Urbana" e nas lutas pela aprovação do Fundo Nacional e do Estatuto da Cidade.

Embora um movimento especificamente brasileiro, é importante destacar que sua agenda e propostas de políticas públicas recebem importantes contribuições de articulações internacionais. A Agenda Habitat da ONU afirma o direito à moradia, reconhecido pelo Brasil em 1992. O direito à moradia e o direito à cidade tornam-se bandeiras de articulações nacionais e internacionais em todo o mundo. Surgem articulações internacionais como a Coalizão Internacional pelo Habitat (HIC), a *Secretaría Latinoamericana de Vivienda Popular* (SELVIP), e se elabora uma Carta mundial pelo Direito à Cidade.

Este conjunto de atores identificados com a agenda da Reforma Urbana e do direito à moradia vem elaborando, tanto no âmbito nacional como internacional um novo paradigma e um projeto político de reforma democrática do Estado, nesta área de atuação pública.

Outros atores sociais defendem políticas menos democráticas e em desacordo com a plataforma da Reforma Urbana. Organizações empresariais, especialmente os sindicatos da indústria da construção civil, disputam fortemente a agenda pública defendendo seus interesses, tanto na mídia como nas Conferências e Conselhos das Cidades.

Neste estudo, focalizou-se especialmente os setores da 'sociedade civil democrática' que se articulam em torno da bandeira da Reforma Urbana. Avalia-se a seguir a participação destes atores em diversos momentos da proposição, implementação e avaliação da política de moradia.

2. 3. Fases da política nas quais a sociedade incide

a. Reivindicação e incidência na agenda pública

O movimento pela Reforma Urbana dá forma a reivindicações que conquistam espaço na agenda pública. Constituem-se novos paradigmas nas políticas urbanas, entre os quais se destaca a consolidação de novas concepções sobre direitos na chamada cidade informal.

Nota-se uma inflexão nas formas de ver a cidade informal. Embora parte considerável em todas as grandes cidades brasileiras, os loteamentos irregulares, favelas, cortiços e moradores de rua não eram vistos pelo poder público, como parte da "cidade real". As políticas voltadas a estas partes da cidade focavam-se sempre em sua erradicação: demolir cortiços, remover favelas, erradicar moradores de rua. O movimento pela Reforma Urbana consolidou

uma nova agenda que afirma os direitos destes moradores a serviços públicos como acesso a água, à educação e à saúde. Consolidou-se um conjunto de princípios que afirmam a função social da propriedade e da cidade.

Embora esta consolidação apresente graus importantes de fragilidade, pode-se assinalar uma inflexão nas políticas voltadas à cidade informal. Ao invés de erradicá-la, hoje, embora com nuances e posturas muito distintas, os mais diversos partidos políticos propõem programas de acesso dos habitantes destas partes da cidade a direitos urbanos: propõem a urbanização e a reabilitação de favelas e cortiços e consideram, em alguma medida, as reivindicações dos moradores de rua[148].

Esta nova agenda pública vem sendo conquistada e desenhada em espaços formais e informais. Entre os espaços informais destacam-se as manifestações e outras ações dos movimentos sociais populares e profissionais, bem como fóruns e articulações locais[149], nacionais e internacionais.

Entre os espaços institucionais, as reivindicações e a incidência na agenda pública ocorreram especialmente na assembléia Constituinte, nos debates parlamentares sobre as leis orgânicas estaduais e municipais, sobre o Estatuto da Cidade e sobre o Fundo Nacional de Moradia Popular. A construção de uma agenda da Reforma Urbana acontece também nos espaços institucionais formais das Conferências e Conselhos das cidades e outros correlatos.

b. Proposição e formulação

A elaboração de propostas e de projetos de Reforma Urbana ocorreu especialmente através da emenda popular à Constituinte, de projetos de leis nos estados e municípios, na elaboração do Estatuto das Cidades, e prossegue nas Conferências e Conselhos e nos debates parlamentares ligados ao movimento pela Reforma Urbana. O movimento pela Reforma Urbana participou também da elaboração da proposta de criação do Ministério das Cidades. Merece destaque a elaboração, marcada pela forte participação dos movimentos populares por moradia, da proposta de Fundo Nacional de Moradia Popular, que veio a resultar na criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, cujo Fundo (FNHIS) terá um modelo de gestão democrático e participativo por meio do seu Conselho Gestor, de composição paritária.

---

[148] O texto de 2007 do Caderno 31 'Observatório dos Direitos do Cidadão' analisa continuidades e descontinuidades entre os governos Marta Suplicy (PT, 2001-2004) José Serra (PSDB e PFL, 2005 – 2008, ainda inconcluso). Embora no segundo governo, se evidencie uma concepção higienista, que busca afastar a pobreza das áreas centrais, são mantidos programas de urbanização de favelas, e de revitalização de cortiços (Cymbalista e Santoro, 2007).

[149] Não há Fóruns locais relevantes em todos os estados, destacam-se os fóruns atuantes em Belém, no Recife, em São Paulo, no Rio de Janeiro. Ver www.forumreformaurbana.org.br .

Há inúmeros Programas habitacionais em municípios, desenhados a partir de experiências populares, especialmente experiências de construção através de mutirões ou cooperativas habitacionais, de urbanização de favelas e de cortiços.

No entanto, ainda existe muita fragilidade na proposição e planejamento das políticas de reforma urbana. Os instrumentos de Reforma Urbana aprovados mostram-se muitas vezes incapazes ou insuficientes para atingir os resultados esperados. Instrumentos de Reforma Urbana como as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) ou os Planos Diretores Urbanos, nem sempre produzem os esperados resultados de ampliação do direito à moradia e à cidade.

Os debates nas Conferências e Conselhos muitas vezes demonstram falta de clareza e de apropriação das propostas pelos atores comprometidos com a Reforma Urbana; muitos atores permanecem presos aos seus interesses imediatos ou corporativos. Por outro lado, continuam existindo espaços não públicos de influência na política pública. Empresários e outros atores contrários à Reforma Urbana atuam principalmente fora dos espaços públicos, atuando em lobbies junto aos parlamentares e executivos.

c. Decisão

As Conferências das Cidades, o Conselho Nacional das Cidades e alguns dos Conselhos constituídos nos municípios são legalmente deliberativos[150] embora o caráter deliberativo seja restrito a algumas funções. No entanto não se pode afirmar que a deliberação seja efetiva, na medida em que são complexos os processos de implementação das deliberações tomadas nos espaços participativos.

Ao contrário dos sistemas de política pública nas áreas de saúde, assistência social e criança e adolescente, na área de política urbana os conselhos são muito recentes e, nos níveis estadual e municipal, constituíram-se conselhos com diferentes composições e atribuições. Notam-se inúmeras limitações entre os atores sociais que participam das Conferências e Fóruns. Mesmo entre 'pares', isto é, entre os atores governamentais, ou entre os movimentos sociais ou entidades empresariais, são complexos os processos de construção de propostas e de consensos. Existem importantes assimetrias de conhecimento técnico, de poder, de acesso a informações e a recursos materiais ou humanos. Também não é predominante entre os diversos atores sociais a decisão de participar do espaço público da Conferência ou Conselho, persistindo as tradicionais formas clientelistas ou patrimonialistas de acesso ao Estado. Um exemplo lastimável de decisão que não ocorreu dentro de espaços públicos foi a saída do Ministro das Cidades que, desde 2006, não é mais articulado com o

[150] Segundo o decreto 5.031, de 2004, art. 1°, o Conselho Nacional das Cidades é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, bem como acompanhar a sua execução.

paradigma da Reforma Urbana, obedecendo a interesses de governabilidade e repartição de poder.

Estes fatores, aliados a falta de compromisso de governos com os Conselhos, fazem com que seja bastante limitada a possibilidade de que a participação da sociedade na política de moradia seja efetivamente deliberativa. Para avaliar até que ponto as Conferências e Conselhos têm efetivamente deliberado sobre as políticas urbanas, seria necessário um estudo exaustivo sobre suas atas e um monitoramento da implementação de suas decisões.

No entanto, o próprio desenho da nova institucionalidade que inclui Ministério, Conferências e Conselhos, além da implementação de Programas de regularização fundiária e de moradia popular, são indicadores importantes da capacidade da sociedade que se organizou no Fórum Nacional da Reforma Urbana, de influir nas decisões sobre estas políticas.

d. Execução

Em muitos municípios existem convênios onde ONGs e organizações populares participam da execução de Programas de construção através de mutirões, de urbanização de favelas, reabilitação de cortiços ou regularização fundiária. Grandes empresas de construção civil ou de consultoria também executam programas de política urbana ou de moradia.

No caso da política habitacional distinguem-se claramente os papéis dos atores de mercado e das organizações sociais. O movimento pela Reforma Urbana considera importantes os convênios que fortalecem e qualificam atores da sociedade civil como os mutirões e cooperativas populares. É necessário, porém, avaliar em que situações o compartilhamento de responsabilidades entre Estado e sociedade na execução de programas contribui com a construção de uma política pública e democrática e em que casos ocorrem uma privatização do Estado e uma "externalização" ou terceirização das suas responsabilidades sociais.

e. Avaliação e monitoramento

Embora as Conferências e Conselhos sejam espaços formais de avaliação e monitoramento, a participação da sociedade civil na avaliação das políticas habitacionais ocorre de forma mais informal do que formal. Realizam-se estudos e divulgam-se relatórios avaliativos elaborados por assessores parlamentares, relatórios alternativos para a Agenda Habitat da ONU, estudos elaborados por ONGs e instituições acadêmicas comprometidas com a plataforma da Reforma Urbana. As Conferências das Cidades também vêm se tornando espaços importantes de avaliação e monitoramento das políticas.

Chile

1. Participação em políticas de infância

1.1. As políticas para a infância no Chile

O Chile construiu nos anos 50 um Estado de bem-estar que não alcançou a mesma extensão que o Uruguai e na Argentina. A ditadura foi fortemente privatista e implantou a agenda neoliberal desde os anos 80 e com maior vigor do que nos demais países. Os governos democráticos posteriores à ditadura são criticados pela manutenção de muitas das diretrizes neoliberais e pela sua impermeabilidade à participação da sociedade civil. No entanto, ao contrário da Argentina, Uruguai e Paraguai, não se notam nos indicadores sociais chilenos, valores inferiores aos obtidos em 1990. Desde então os indicadores sociais melhoram, e o Chile passa à frente do Uruguai e da Argentina em diversos aspectos[151]. Recentemente porém, emergem importantes mobilizações sociais, destacando-se as mobilizações dos estudantes secundaristas e das comunidades Mapuches em 2006.

Apesar de ter ratificado a Convenção Internacional pelos Direitos da Criança em 1990, as novas políticas adequadas ao paradigma da proteção integral ainda convivem, no Chile, com normas fundadas no paradigma menorista. Algumas legislações utilizam o conceito de "menor" enquanto outras utilizam o conceito de criança, definido na Convenção Internacional. A antiga lei de menores, lei 16618, de 1967, segue em vigência, embora complementada por outras leis relativas ao trabalho infantil, à maioridade, aos menores em conflito com a lei etc.

Entre as instituições vigentes destaca-se o Sename, Serviço Nacional de Menores, um organismo dependente do Ministério da Justiça, criado em 1979. Em 1999 foi aprovada a "Política Nacional" e o "Plano de Ação Integrado a favor da infância e adolescência 2001-2010", elaborados sob a coordenação técnica do *Mideplan - Ministerio de Planificación y Cooperación*. Em 2001 o Sename foi reformado, criando-se coordenações regionais, visando a constituição de um "sistema de atenção à infância e adolescência" por meio de uma rede de instituições colaboradoras, cujo regime de subvenções é definido por lei em 2005. A educação também incorpora uma rede de instituições privadas que segundo Delamaza (2004:119, 120) desde 2004, devem atender a exigências de transparência e de inclusão de alunos "em risco social".

O Sename afirma os princípios da Convenção dos Direitos da Criança e atua em duas linhas de ação: "Prestações de proteção e restabelecimento de direitos para os menores

[151] Segundo o Relatório de 2006 do PNUD, o IDH do Chile é melhor que o do Uruguai em 2000 (0.843) e em 2004 (0.859). A taxa mortalidade infantil é a menor entre os cinco (8,0/1000 entre 2000 e 2005), e a expectativa de vida é a maior (77,7 entre 2000 e 2005). A incidência de trabalho infantil entre a população de 10 e 14 anos é menor do que 5% assim como no Uruguai, e mais baixa que os demais países. Ver anexo estatístico.

vulnerabilizados" e "Prestações de responsabilização de menores e reinserção de adolescentes em conflito com a lei penal".

O *Mideplan* surge atendendo à preocupação que se instala nos governos pós-ditadura de construção de instâncias de articulação e integração entre as políticas sociais. Na mesma perspectiva foram criados, em 2003, o Conselho de Ministros para a Infância e Adolescência e o Comitê Consultivo da Sociedade Civil para a Infância e Adolescência.

Em 2006 a presidência da República criou um "Conselho Assessor Presidencial para a Reforma das Políticas de Infância" integrado por 14 profissionais ligados a Universidades e outros organismos vinculados à temática da Infância. Em junho do mesmo ano o Conselho apresenta seu Informe onde avalia os limites da política para a Infância e propõe a criação de um *"Sistema de Protección Integral a la Infancia"*.

As informações acima foram obtidas através do "*Informe Alternativo al Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en Chile*[152]" apresentado em Genebra, em janeiro de 2007 (Informe 2007).

Anterior a este informe, a *"Red de ONGs de la Infancia y Juventud de Chile"* apresenta, em 2005, o *"Informe Alternativo Chile - Respuesta a las principales recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas*[153]". Este informe destaca problemas nos seguintes temas: Crianças indígenas, migrantes, crianças em situação de rua, trabalhadoras, exploração sexual comercial, tráfico de crianças, tortura e privação de liberdade. O informe assinala avanços, mas também a persistência de graves problemas em todos os aspectos. O Informe de 2005 apresenta ainda o debate sobre a *Ley de Responsabilidad Penal Juvenil,* que finalmente foi promulgada em junho de 2007, e que define um novo sistema penal para os jovens entre 14 e 18 anos.

O Informe apresentado em 2007 também assinala avanços em diversos aspectos das políticas públicas para a infância, como a descentralização de órgãos coordenadores e a maior inserção territorial de programas de difusão e defesa dos direitos da Infância no nível das comunas (municípios), como é o caso das "*Oficinas de Protección de Derechos de la Infancia (OPD)*". Também no campo da proteção e prevenção destacam-se as entidades voltadas a receber denuncias relativas à proteção dos direitos e à reinserção social de adolescentes, posterior a uma infração da lei (*Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias – OIRS* e um telefone para intervenções urgentes). O Informe assinala ainda os programas de reinserção e acolhida familiar, os avanços nas políticas de desinternação e nas políticas de educação

[152] O informe foi elaborado pelas ONGs Opción e OMCT (Organização Mundial Contra a Tortura) e está disponível em www.omct.org/pdf/cc/2007/crc/44th/chile_informe_altern_crc_omct_opcion_es.pdf.
[153] Ver http://infanciachile.cl/images/stories/informe_alternativo_ongs_infancia_chile.pdf.

bilíngüe, desenvolvidas pela CONADI (Coordenação Nacional de Desenvolvimento Indígena)[154].

Não obstante as avaliações positivas, este Informe assinala inúmeros problemas na garantia dos direitos da Infância e cita o Comitê Assessor Presidencial, quando aponta que, apesar de "fundamentada em um diagnóstico completo e formulada com rigor", a política para a infância ainda não teve uma tradução concreta que efetivamente colocasse "como interesse superior" o desenvolvimento da criança (Parágrafo 87 do Informe do Comitê Assessor).

1.2. A sociedade civil que incide na política para a infância

Como assinalado, as avaliações sobre a sociedade civil no Chile apontam recorrentemente para uma apatia, em face da mobilização que havia nos tempos de Allende e de enfrentamento da ditadura. Tanto o Informe de 2007, que vem sendo analisado, como o relatório de um encontro de ONGs de Infância[155], ocorrido em 2006, assinalam esta desmobilização.

Segundo o citado Informe (2007:20), as ONGs da Infância no Chile se voltam principalmente a três questões: "violência, pobreza e educação", assim como à proteção dos distintos grupos de menores vulneráveis, especialmente aqueles que sofrem algum tipo de discriminação ou abuso, como as crianças deficientes, indígenas ou submetidas a algum tipo de violência.

Estes informes revelam que as ONGs chilenas participam de redes voltadas à promoção e garantia dos direitos da infância. Destaca-se a *"Red de ONGs de la Infancia y Juventud de Chile"* que elaborou em 2005, o *"Informe Alternativo"* acima citado. Esta Rede, fundada em 2001, informa que está presente na região metropolitana e regiões de Atacama, Bio Bio, e Valparaíso e conta com 64 instituições membro[156]. As ONGs de Infância participam de outras articulações, promovidas por organismos internacionais voltados aos direitos das crianças, tanto organismos da sociedade civil[157] como organismos das Nações Unidas. Entre eles está a Redlamyc – Rede Latino-americana e Caribenha de Crianças e Adolescentes, que

---

[154] O Informe cita dados obtidos em 2006 na página *web* do *Sename*: www.sename.cl/interior/prevencion/centrosinfantojuveniles.pdf.

[155] Esta reunião de redes nacionais de ONGs de Infância dos países da região sul-americana foi realizada em Santiago do Chile, em maio de 2006, organizada pela *Redlamyc* – Rede Latino-americana e Caribenha de Crianças e Adolescentes e contou com a presença de organizações do Equador, Colômbia, Paraguai, Chile, Uruguai, Venezuela e Argentina.
Ver www.redlamyc.info/Eventos/reunion_de_redes_nacionales_de_ong_y_ong.htm .

[156] Ver http://infanciachile.cl.

[157] Organizações internacionais como a sueca *Save the Children* e OMCT têm forte incidência no fortalecimento das articulações Chilenas pelos direitos da infância. Esta presença pode ser verificada nos Informes analisados e nas paginas web destas entidades. Também as paginas dos organismos internacionais se ligam às redes nacionais de defesa de direitos.

organizou a reunião citada, com a presença de ONGs de diversos países, para avaliar a atuação das redes nacionais e planejar sua atuação e a coordenação entre elas.

As organizações chilenas presentes na reunião da Redlamyc (*ACHNU, Opción* e a "*Red de infancia y juventud*") destacam problemas que afetam as ONGs defensoras dos Direitos da Infância em seu país: "as ONG hoje não são vistas como participativas, nem se mobilizam e falta reação frente a violações". Segundo elas, esta desativação começou na época da *"concertación nacional"*. Avaliam que os anos de crescimento econômico e "estabilidade social" funcionaram como um freio para a "participação real da sociedade civil" que havia se "levantado durante a ditadura". Observam que as ONGs "descansaram nessa Concertação" e que esta atitude teria provocado uma "perda de força da sociedade civil em geral, e das ONGs em particular".

No entanto, as organizações citadas avaliam que esta inércia está sendo vencida e que as ONGs, "atualmente se encontram questionando esse modelo e analisando qual é o seu grau de responsabilidade", frente à garantia dos direitos da Infância. Esta reativação, entretanto, seria um processo lento, em função das assimetrias entre as ONGs e as instituições de governo. Elas afirmam que "não há uma sociedade civil que possa questionar o governo" (Informe 2007:20-21).

O Informe 2007 segue avaliando as razões para as dificuldades da sociedade civil frente aos governos da *Concertación*. Aponta que as mudanças vividas pelo país na "transição para uma democracia real e efetiva" às vezes levam a "passar por alto certas questões, que de outro modo seriam tratadas". Por exemplo: "freqüentemente questionar certas ações do governo se entende como um questionamento da democracia ou do sistema em si, quando isto não é realmente o pretendido". Uma nova complexidade nas relações entre a sociedade civil e o Estado, parece impedir uma participação das ONGs "na elaboração, execução e controle de políticas públicas que incidem na infância", adequada ao que elas afirmam pretender.

Estas novas condições fazem com que "a rede de ONGs cujas atividades se voltam a meninos, meninas ou adolescentes, se converta em uma rede cada vez mais complexa, com realidades diversas, que têm dificuldades para adaptar-se à centralidade das instituições do Governo". Outra dificuldade apontada é a coordenação entre os distintos níveis de operação das organizações: local, regional, nacional e internacional. Chama a atenção a maior proximidade das ONGs internacionais com sede no Chile com as instituições do Governo, em relação às ONGs nacionais. Poder-se-ia pensar que estas ONGs internacionais estão mais distanciadas das imensas expectativas que a sociedade civil depositou em relação a estes governos que contribuíram a conquistar.

Esta nova complexidade nas relações entre a sociedade civil e os governos eleitos com apoio dos setores democráticos da sociedade civil aparece também no Brasil, Uruguai e Argentina. Ela se destaca no Chile, onde as avaliações sobre o recuo da sociedade civil frente

ao processo de transição democrática são muito recorrentes. Este é um tema que desafia novas investigações em profundidade.

Apesar destas novas e difíceis complexidades, identificam-se algumas formas de participação da sociedade civil na democratização de políticas públicas, que se destacam, segundo Delamaza (2005), nas políticas de infância.

1. 3. Fases da política nas quais a sociedade incide:

a. Reivindicação e incidência na agenda pública

Nota-se, como em todos os países estudados, a presença da sociedade civil na constrição de uma nova agenda de direitos da infância. A Convenção Internacional aprovada em 1989 fortalece articulações de organismos que se vinculavam ao tema da infância das mais diversas formas. A elaboração de informes da sociedade civil alternativos aos informes governamentais aproxima ONGs, associações profissionais e organizações comunitárias, algumas mais voltadas à prestação de serviços à infância, outras mais voltadas ao estudo e outras voltadas à defesa dos direitos da infância.

Este processo de articulação e debates entre diferentes perspectivas favorece a construção e a disseminação do novo paradigma, que substitui, de forma bastante limitada, antigas concepções menoristas por novos princípios que entendem a criança como sujeito de direitos.

Organizações que em sua origem limitavam-se a perspectivas assistenciais, como se pode ver pelos seus nomes[158] e objetivos assinalados em suas paginas *web*, envolvem-se em denúncias e campanhas pela afirmação dos novos paradigmas que afirmam os direitos da Criança.

b. Proposição e formulação

O Governo Bachelet constituiu, em 2006, o "Conselho Assessor Presidencial para a Reforma das Políticas de Infância", um espaço formal de consulta para a reformulação destas políticas. Este espaço foi constituído com 14 profissionais ligados à questão da infância. Não foi encontrada nenhuma referência a consultas institucionais aos atores sociais que se organizam na atenção e na defesa dos direitos da infância.

Estes atores organizam-se nas redes citadas e elaboram avaliações e propostas de políticas para a infância através de informes paralelos ou "alternativos" aos informes oficiais.

---

[158] Podem-se ver, na página *web* do Sename, as listas de entidades conveniadas para a execução de programas.

Os Informes sobre o "*Seguimiento y Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Nino*", assim como outras manifestações das redes de infância parecem ser os únicos espaços de proposição de políticas desde a sociedade organizada.

c. Decisão

Não se obteve informação sobre a existência de conselhos ou outros espaços deliberativos e participativos sobre as políticas da infância ou sobre outras formas de influência da sociedade civil em processos decisórios sobre as políticas de infância

d. Execução

Os convênios com entidades de assistência à criança e aos jovens são uma forma tradicional de execução das políticas voltadas à infância. No Chile, a atuação do Sename apóia-se numa rede de entidades privadas, algumas das quais pertencem à sociedade civil que se mobiliza pelos direitos da infância. Os convênios, no entanto, envolvem entidades com as mais diferentes perspectivas[159]. Apenas algumas das entidades executoras de programas participam de redes ou fóruns onde se questiona e debate o conteúdo dos programas e políticas de infância.

Estes convênios vêm sendo regulamentados, como através da legislação aprovada em 2005, de forma a articular-se com a perspectiva de integrarem um "sistema de atenção à criança". Delamaza cita ainda que, no caso de alguns convênios com entidades educacionais, há maiores exigências de transparência e de inclusão de crianças carentes. Nestes casos, a perspectiva de "terceirização" de responsabilidades do Estado a entidades privadas pode estar cedendo espaço a uma política pública na qual o papel do Estado é definir diretrizes e parâmetros públicos de atenção à criança assim como critérios públicos de relação com prestadores privados de serviços.

Não identificamos espaços formais em que a sociedade civil possa monitorar e exercer um controle sobre as políticas de infância. Não há espaços de prestação de contas nem instrumentos específicos de divulgação de informações.

As avaliações da sociedade civil são realizadas e tornadas públicas através dos informes sobre a aplicação da Convenção dos Direitos da Infância e de outros informes e debates organizados sobre as políticas e problemas da Infância. Os meios de comunicação participam da divulgação de denuncias e avaliações da ação governamental.

---

[159] Entre as listas de entidades conveniadas com o Sename para a execução de programas, se encontram hospitais, escolas privadas e outras empresas educacionais ou filantrópicas, ao lado de ONGs vinculadas a redes de defesa de direitos. Ver www.sename.cl.

2. Participação nas políticas de moradia

2.1. As políticas de moradia no Chile

O Chile é um país menos urbanizado do que a Argentina e o Uruguai, no entanto 40% de sua população nacional vive na grande Santiago, que tem 6,27 milhões de habitantes segundo o censo de 2006.

No início do século a população urbana de Santiago vivia nos chamados cités, ou *conventillos*, vilas operárias organizadas em geral em torno de um pátio com equipamentos comuns, como banheiros e espaços para lavagem de roupas, e geralmente localizadas em zonas próximas ao centro da cidade.

Na política habitacional chilena, um primeiro período foi definido pela *Ley de Habitaciones Obreras*, de 1906[160] e se caracteriza pelas sociedades de beneficência pública, caixas operárias de poupança e empréstimos. Assim como nos demais países em que se iniciava a industrialização e a urbanização, este período se caracteriza pelas preocupações higienistas, com o controle das epidemias, e pelo incentivo estatal à construção de moradias populares (Sugranyes, 2006).

Em 1952, o primeiro censo nacional sobre moradia, mostrou um déficit de 30% da população do país. Em 1953 cria-se a CORVI - *Corporación de la Vivienda* e, em 1954, aprova-se o primeiro *"Plan de Viviendas"*. No período entre 1957 e 1973, as ocupações de terrenos transformaram a geografia urbana de Santiago formando-se muitos bairros precários, com *conventillos* e *callampas*[161]. Em 1959, o governo implementou um programa de construção massiva de moradias e erradicação de assentamentos irregulares. Em 1965, no governo democrata-cristão de Frei Montalva, cria-se o MINVU – *'Ministerio Nacional de la Vivienda y Urbanismo'* e um programa de urbanização das ocupações chamado *"Operación Sitio"* (Garcés, 2007).

No governo da Unidade Popular (70/73), as ocupações ou *campamentos* se haviam convertido em importante força social na grande Santiago (Garcés, 2002). Neste governo o Estado assumiu o papel de construir e de exercer controles, voltando-se a exigências urbanísticas e sociais, que deveriam prevalecer sobre os interesses especulativos (Dattwyler, 1999).

A ditadura militar também priorizou a política habitacional, agora voltada a "erradicar" os assentamentos *callampas*. No entanto, o déficit habitacional continuou alto até o final dos anos 80 e as organizações de ocupantes foram muito importantes na luta contra a ditadura,

[160] Entre 1896 e 1924 promulgaram-se algumas leis sociais relacionadas com saúde pública e diretos trabalhistas. Destacam-se a *Ley de Habitaciones Obreras*, de 1906 e o conjunto de leis sobre contratos de trabalho, seguro operário, acidentes de trabalho e organização sindical. Ver www.educarchile.cl.

[161] Os *conventillos* são como os cortiços no Brasil, *callampas* significa cogumelos e se refere aos barracos que se multiplicam da noite para o dia nos terrenos ocupados, como os cogumelos.

especialmente nos anos 80. A erradicação das ocupações ou *campamentos* através da construção de moradias sociais provocou um fortíssimo crescimento de periferias sem infra-estrutura urbana, exacerbando a segregação urbana e outros problemas sociais e ambientais.

Nos anos 90, os governos democráticos da *Concertación* dão seguimento à construção massiva de moradias sociais ou *viviendas públicas*, através de programas com subsídio habitacional, reduzindo de forma drástica o déficit habitacional acumulado. O "subsidio habitacional" é um mecanismo financeiro criado no final dos anos 70, aplicado de forma massiva a partir de meados dos anos 80, consolidado na década dos 90 e ainda vigente.

Os empresários da câmara da construção civil participam ativamente das novas políticas habitacionais e a construção de moradias públicas torna-se um investimento de alta rentabilidade, para um grupo seleto de grandes empresas. No entanto, se reconhece que na década de 1990 houve aumentos importantes nos investimentos sociais do governo central, com aumentos de 127% no gasto público em saúde, de 153% em educação e de 91% em moradia[162] (Sugranyes, 2004).

Segundo Ana Sugranyes (2006), em seu apogeu, entre 1985 e 1997, a produção nacional de moradia superou "a quantidade anual de constituição de novas famílias e alcançou a média anual de 10 moradias por mil habitantes", das quais, "75% gozaram de algum subsidio estatal". Estes programas incluíram duas modalidades: programas de "*vivienda con subsidio*", cuja gestão e execução foram delegadas a instâncias privadas e programas de "*vivienda pública*", cuja execução era delegada a empresas, através de licitações, pelos SERVIU (*Servicio Regional de Vivienda y Urbanización*, órgão autônomo e descentralizado nas 13 regiões). Neste período, os programas de *vivienda pública* foram focalizados nos segmentos mais pobres e representaram aproximadamente 40% das moradias construídas com algum subsidio estatal.

Ao longo de 30 anos foram construídos grandes conjuntos habitacionais, com unidades pequenas, baixos índices de qualidade, que geraram grandes problemas de segregação e marginalização urbana. Segundo Sandoval (2007, entrevista) um milhão de pessoas, ou seja, um quinto da cidade vive em moradias sociais, entre os quais grandes conjuntos de 3 ou 4 pisos. Há diversas avaliações críticas às políticas habitacionais, quanto à produção de moradias de má qualidade, a deterioração dos bairros[163], a falta de relação com interlocutores

---

[162] Sobre os aumentos do gasto público social a autora cita Wormald, Cereceda e Ugalde (2002:159).

[163] A ONG Sur apresenta em sua página web a seguinte avaliação: "*A partir del trabajo realizado en el año 2005 coincidimos en que el modelo de política habitacional urbana vigente ha mostrado ser ineficiente en garantizar un desarrollo equitativo e integrador de la ciudad. Se hace necesario entonces repensar las políticas habitacionales y urbanas actuales, estimándose fundamental que se considere a los distintos actores como co-responsables de la construcción y desarrollo de la ciudad, con miradas más integrales que pongan en relación la vivienda con la ciudad, y la pobreza con la desigualdad. Una de nuestras principales preocupaciones trata de la falta de participación efectiva y de comunicación del Estado con la ciudadanía respecto de las políticas urbanas y de vivienda. En efecto, no ha existido desde la sociedad civil una contraparte eficaz del Estado en estas materias*". Consideramos entonces necesario

organizados, como os movimentos sociais, assim como problemas de transparência nas licitações. (Rodríguez e Sugranyes, 2002 e 2006, Delamaza, 2005).

Por outro lado Sugranyes observa que os acordos da Conferência Habitat II, em Istambul, 1996, obrigaram o MINVU a incorporar a questão de gênero na formulação de políticas e programas voltados à mulher chefe de família, assim como à família mono-parental, aos deficientes e idosos. Desde então também se incorporam preocupações com áreas verdes e com a recuperação dos antigos conjuntos habitacionais.

Outra inovação é o *"Fondo Solidario"* destinado a projetos elaborados a partir das especificidades locais, com a participação dos municípios e com assistência técnica de organizações não governamentais. São em geral projetos pequenos, de não mais que 100 unidades habitacionais. A autora assinala que este é o primeiro instrumento com que conta o Ministério "para atender a demanda dos setores mais pobres, sem recorrer ao subsidio à oferta das empresas".

Atualmente o déficit de moradia é muito pequeno e, segundo Rodríguez e Sugranyes (2006), o problema não está mais nos "sem teto", mas nos "com teto", em vista dos grandes problemas de deterioração dos conjuntos de moradias sociais. A recuperação dos bairros populares e melhoria de suas habitações são as principais reivindicações apontadas. ONGs como *Sur, Cordillera* e *Jundep* têm promovido debates sobre estes problemas e algumas das novas políticas governamentais parecem enfrentar algumas destas suas críticas.

Ana Sugranyes (2006) comenta de forma muito positiva o Programa "Chile Barrio", um dos programas que buscam responder aos problemas de deterioração provocados pelas construções massivas, apontando que "pela primeira vez na política social do Chile", a formulação deste programa "transcendeu o enfoque setorial para propor uma linha de intervenção coordenada entre aspectos de saúde, educação, acesso ao emprego e moradia, a partir de um protagonismo local, através dos governos regionais e dos municípios".

A autora, no entanto, aponta que ainda se mantém o problema do aceso dos pobres ao solo urbano e das cidades marcadas pela segregação.

O governo Bachelet tem apresentado propostas de melhoria nos padrões das moradias construídas e programas de recuperação de bairros deteriorados. Apresentou também uma proposta de "lei dos solos", projeto de lei determinando que toda entidade de gestão imobiliária destine 5% de suas terras para moradia social. Este projeto se volta ao problema da forte segregação ocasionada pela construção massiva de moradias sociais nas comunas mais periféricas. Segundo um representante do MINVU, o objetivo desta nova "lei de solos" é

---

continuar con los esfuerzos que se han sostenido desde este Observatorio por mirar críticamente el desarrollo de nuestras ciudades, generar discusión y encuentro de actores en temas clave. Ver: www.sitiosur.cl.

formação, em cada comuna, de um estoque de terrenos "para prover a demanda habitacional dos mais pobres[164]".

Segundo Sandoval (2007, entrevista) o discurso do governo Bachelet enfatiza a importância da participação, tendo como slogan *"un gobierno cuidadano"* e, embora não haja participação no desenho dos projetos de recuperação de bairros, a licitação para a execução destes projetos pede um enfoque social e participativo. O governo tem promovido avaliações dos convênios realizados com ONGs e consultoras privadas, buscando definir melhores parâmetros e alianças estratégicas com alguns parceiros. Segundo a entrevistada houve problemas com algumas consultoras, enquanto entre as ONGs, que constituem a maior parte das entidades conveniadas, há maior dedicação e qualidade na promoção da participação cidadã[165].

2.2. A sociedade civil que incide nas políticas de moradia

No início do século, os trabalhadores e os sindicatos foram atores destacados na interlocução sobre política de moradia.

Desde o final dos anos 50 as ocupações urbanas originaram um movimento social de muito destaque em Santiago e em outras cidades chilenas. Em seu livro "*Tomando su sítio*", Mario Garcés relata a importância dos movimentos *de pobladores* destacando algumas ocupações, como a que deu origem à *'Población La Victoria'*, ocorrida em 1957. Destaca o apoio da Igreja, dos estudantes, da prefeitura de *San Miguel* e de parlamentares de esquerda. Destaca ainda o ano de 1970, quando houve 103 ocupações em Santiago e 220 no país. Segundo o autor, no governo da Unidade Popular, os acampamentos se haviam convertido na força social mais influente na comunidade urbana da grande Santiago. Durante toda a ditadura as organizações populares tiveram atuação decisiva, apoiadas pelas ONGs, pela ação social da Igreja Católica e pelos movimentos por direitos humanos (Garcés, 2002).

Entretanto, na transição chilena para a democracia, os movimentos sociais perderam espaço frente aos partidos políticos. Segundo informa Ana Sugranyes, as organizações de ocupantes não participaram da revisão da política habitacional no momento da transição "por razões políticas". A autora aponta que as organizações do "*Comando Unitario de Pobladores*[166], não trabalhavam com o tema da moradia em sí, estavam em temas de

---

[164] Estas informações se referem a um seminário e entrevista realizados em 2007 pela ONG Jundep. Ver conteúdo da entrevista e palestras em www.jundep.cl.

[165] Segundo Sandoval, o Programa de recuperação de 200 bairros é uma das 30 medidas prioritárias do governo Bachelet. Entre as 17 "consultoras" conveniadas estão ONGs, universidades e 5 consultoras privadas, algumas das quais formadas por pessoas que têm trajetória de ONGs.

[166] Ana Sugranyes (2006:37) informa que "o *Comando Unitario de Pobladores (CUP)* foi a instância coordenadora de quatro organizações de ocupantes: a *Coordinadora de Pobladores Metropolitana (Metro)*, do Partido Comunista; o *Movimiento Dignidad*, vinculado à *Izquierda Cristiana* e ao *Mapu*; o *Comando de Acción de Pobladores Unidos (Coapu)*, com o *MIR*, e *Pobladores Unidos del Partido*

integração social e de luta confrontacional; e contrárias a um pacto político de transição" (Sugranyes, 2006:37).

Desde a segunda metade dos anos 80, o problema dos agregados ou inquilinos, chamado de "*allegamiento*[167]" havia se tornado uma das principais bandeiras das lutas populares, liderada pelo *Comando Unitario de Pobladores (CUP)*, e mais especificamente, na questão da moradia, pelo *Movimiento Solidaridad* da democracia cristã. No primeiro governo da *Concertación*, o ministro da habitação[168] foi um cristão socialista, que foi aos bairros, já nos primeiros dias de 1990, conquistando o apoio dos "*Comités de Allegados*" ao plano de subsídio às *viviendas sociales*.

Segundo Sugranyes este apoio deve ser entendido "à luz de um dos maiores temores que ameaçavam o espírito da transição: o ressurgimento das *tomas de terrenos*; já que qualquer transgressão à propriedade privada consagrada na Constituição de 1980 poderia corresponder ao regresso dos militares às ruas". Nota-se, mais uma vez, como o medo da volta dos militares foi fator determinante nos rumos tomados pela transição chilena e nos processos difíceis de construção de uma nova sociedade civil vinculada à conquista de direitos.

Hoje, muitas referências afirmam a debilidade da interlocução entre o movimento social e a política habitacional[169]. No entanto encontram-se ONGs que apóiam movimentos comunitários e que debatem com os mesmos as políticas habitacionais. Boa parte das afirmações que aqui constam, provém de avaliações produzidas por estas entidades e seus pesquisadores. Algumas ONGs participam de programas de governo como assessoras técnicas[170].

Outros espaços proporcionam debates entre governo e sociedade sobre as políticas habitacionais, entre os quais destacamos alguns exemplos. A ONG Cordillera assessora comunidades sobre políticas habitacionais e participa de programas de revitalização de bairros deteriorados (Cordillera, 2006, De la Jara, 2007, entrevista). A ONG Jundep, por sua vez, publicou entrevista sobre o projeto de nova "lei de solos" onde o representante do MINVU comenta o problema da falta de estoque de terrenos nas comunas e a segregação ocasionada

---

Socialista. O *CUP* se constituiu em 1986 e perdeu peso político a partir de 1987 quando terminaram as "*protestas*" e se iniciaram os processos de negociação para a transição para a democracia. Fora do *CUP*, operava outra central de ocupantes, o *Movimiento Solidaridad* de tendência democrata cristã.

[167] O *allegamiento* é a ocupação, em condições precárias, de uma moradia por várias famílias. Na Argentina e no Brasil os movimentos de allegados se denominam movimentos de inquilinos. Ver página do Movimiento de Ocupantes y Inquilinos (MOI) www.moicoop.org.ar.

[168] Alberto Etchegaray, que adquiriu renome no país em 1987, por haver organizado a visita do Papa João Paulo II, que teve impacto importante para o desenlace da transição para a democracia (Sugranyes, 2004).

[169] Nossos entrevistados, contatos por e-mail, os textos consultados, as páginas web apontam o progressivo debilitamento do tecido social (ver www.ongcordillera.cl), a dificuldade nas relações entre Estado e sociedade civil, o desaparecimento de muitas ONGs voltadas à moradia popular (Sugranyes, 2004:16) ou seu papel de meras assessoras técnicas de programas habitacionais (Delamaza, 2005:7).

[170] As ONGs *Jundep* e *Fundación Viviendas Hogar de Cristo* assessoram programas de moradia popular em diversas regiões do país como a Região Metropolitana, Coquimbo, Valparaíso, Bernardo O'Higgins e Bío Bío . Ver suas páginas web.

pela construção massiva de moradias sociais nas comunas mais periféricas. A mesma ONG realizou, em janeiro de 2007 um debate sobre os *"Impactos y Oportunidades de la Nueva Política Habitacional de Inclusión Social"*, onde foram debatedores profissionais ligados a esta temática pertencentes à ONG, ao governo, à *Fundación para la Superación de la Pobreza* e à *Corporación Habitacional de la Cámara Chilena de la Construcción*. Outros temas foram debatidos como o "subsidio de localização", a lei de solos, a garantia de participação, a "integração social e física dos pobres" e a participação na construção do hábitat familiar e comunitário. A ONG SUR tem realizado pesquisas nos conjuntos de moradias populares e publicou os artigos e livros aqui citados. Esta ONG também participa de programas de revitalização de bairros deteriorados e tem organizado debates sobre estes programas e demais políticas urbanas envolvendo organizações populares, ONGs, a Universidade Católica e o INVI, *Instituto de la Vivienda* da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da *Universidade de Chile*.

Segundo Sandoval (2007, entrevista), com o discurso pró-cidadania do governo Bachelet a população tem demandado maior participação e, embora haja muitas críticas, nota-se "avanços efetivos". A entrevistada assinala a iniciativa do MINVU, de realização de oficinas participativas envolvendo o conjunto das consultoras do programa de recuperação de bairros e os *consejos vecinales* criados nos bairros incluídos. SUR profesionales, com outras entidades[171], promove um *"Observatorio de vivienda y Ciudad"* que se reúne desde 2005 para analisar a problemática e a política urbana e os programas governamentais.

A entrevistada observa que no período de resistência à ditadura "havia redes" e "um mundo ativo" com pessoas que agora, durante "todos estes anos, se encerraram em suas *viviendas sociales*". Ela observa que são grandes os desafios para a organização social hoje em dia, principalmente nos bairros massivos de moradias sociais, que se deterioraram e produziram um profundo desenraizamento e perda de identidade.

Muitas outras avaliações se referem à apatia ou desmobilização da sociedade civil chilena desde a derrota da ditadura. Sabatini, Campos, Cáceres e Blonda (2007:127) comentam que hoje "não há mais a Santiago do movimento de *pobladores*". Que não existe "nem a sombra do que foram as grandes mobilizações" por moradia e nem as "tradições associativas próprias da esquerda chilena". Os autores apontam a falta de partidos e ideais revolucionários como possível raiz do sentimento de desagregação experimentado pela sociedade civil. No entanto, descrevem aquela que consideram a maior ocupação urbana em 15 anos, ocorrida em 1999 e que, embora diferente das mobilizações dos anos 70, teve um

[171] O "*Observatorio de vivienda y Ciudad*" é promovido por *SUR profesionales, Vicaría de la Pastoral Social y los Trabajadores, Proyecto Próprio* e *Fundación Trabajo en la Calle*. Promoveu em 2007 um seminário que envolveu, entre outros, o INVI, da *Universidad de Chile*, o *Prourbana, Programa de Apoyo a las Políticas Urbanas y de Suelo en Chile*, da Universidade Católica, a *Coordinadora Interzonal de Campamentos*.

significado importante como novo tipo de movimento, reivindicando a acesso a um bairro com infra-estrutura urbana.

Nota-se no Chile a presença de algum grau de articulação entre redes internacionais como HIC, as ONGs nacionais ou regionais e organizações comunitárias de base. Embora, de acordo com avaliações, estes atores sociais tenham passado por um período de forte desarticulação, pode-se observar uma retomada na incidência desta 'sociedade civil' na política habitacional e urbana.

2.3. Fases da política nas quais a sociedade incide

a. Reivindicação e incidência na agenda pública

A incidência da sociedade chilena nos temas habitacionais foi muito forte, especialmente no período que vai até o governo de Allende. Após este período, nota-se um refluxo, que diminui recentemente com a publicação de avaliações, em livros, boletins e páginas web, e a realização de seminários sobre o tema. A resposta do governo com o lançamento de novos projetos incorpora algumas agendas propostas pelas ONGs como os temas da qualidade das habitações, a deterioração de bairros e a segregação nos conjuntos habitacionais periféricos.

b. Proposição e Planejamento

Não foram encontradas referências a espaços institucionais de proposição e planejamento da política. Espaços informais como os acima citados debatem propostas genéricas de políticas, especialmente quanto à revitalização de moradias e de bairros.

c. Decisão

Não se encontraram referências de espaços de deliberação conjunta sobre a política.

d. Execução:

Algumas ONGs como *Fundación de Viviendas Hogar de Cristo, Jundep, SUR e Cordillera* participam de convênios em programas habitacionais com funções técnicas e de fortalecimento da comunidade local. Estas ONGs sistematizam suas experiências e promovem reflexões sobre as mesmas. No entanto, a articulação entre esta participação e a política pública mais ampla é frágil e ocorre de modo informal, através da realização de debates e cursos promovidos pelo próprio governo e pelas ONGs.

e. Avaliação e monitoramento

As publicações e seminários citados são espaços importantes de avaliação e debate sobre a política urbana e os programas habitacionais. SUR profesionales, com outras entidades, promove um *"Observatorio de vivienda y Ciudad"* que se reúne desde 2005 para

analisar a problemática e a política urbana e os programas governamentais. Não se obteve referências a espaços institucionais de controle social.

Paraguai

1. Participação em políticas de infância

1.1. As políticas para a infância no Paraguai

Embora o Paraguai tenha índices de analfabetismo e de mortalidade infantil melhores que os do Brasil, as políticas de educação e saúde são extremamente frágeis. A Reforma Educativa iniciada em 1992, no bojo da nova Constituição, alcançou importantes resultados, quanto à alfabetização bilíngüe e à cobertura na educação primária. No entanto, desde os anos 90, o Brasil tem superado alguns de seus indicadores, como as taxas de escolarização[172] e o IDH.

Há graves denúncias de abusos aos direitos da infância tais como o tráfico de bebês, o serviço militar de menores e um grande número de crianças sem registro civil. Segundo documento de 1999 do *SERPAJ* , 84% dos recrutas militares e policiais tinham 17 anos ou menos e 35,8% tinham 15 anos e menos. O trabalho infantil, segundo a Cepal e Unicef (2002), assim como no Brasil, supera os 15% da população entre 10 e 14 anos.

A *Convención de los Derechos del Niño (CDN)*, em 1989, coincide com o final da ditadura de Stroessner e com um momento de grande mobilização social pela construção da democracia. A Convenção foi ratificada pelo Paraguai em 1990, exigindo uma adequação do marco legal, então definido pelo Código do Menor (Lei nº. 903) do ano de 1981.

A adequação da legislação nacional à CDN foi porém um processo longo e difícil. Algumas entidades, como *Callescuela*, foram pioneiras em assumir um enfoque de direitos, iniciando uma articulação de entidades que, em 1994, se constitui como *Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescência (CDIA)*. A CDIA coordenou a elaboração do novo *Código de la Niñez y la Adolescência* e lutou durante cerca de 5 anos pela sua aprovação pelo parlamento.

Desde 1999 a CDIA vem elaborando os Informes Alternativos sobre o cumprimento da Convenção Internacional. O primeiro passo em direção aos novos paradigmas foi a lei que estabelece um novo regime jurídico para as adoções nacionais e internacionais (Lei 1136/97), após as graves denúncias dos meios de comunicação sobre o tráfico internacional de bebês. O

[172] A taxa de escolarização incluindo os níveis primário, secundário e superior em 2004 (69% para homens e 70% para mulheres) eram inferiores às do Brasil (84% para homens e 88% para mulheres) e dos outros três países. O IDH paraguaio era 0,757 e o brasileiro 0,782 em 2004, piores que os demais. Ver anexo estatístico.

governo paraguaio lançou então um Plano Nacional de Assistência à Infância, voltado à garantia de direitos. O Informe Alternativo de 1999 assinala, no entanto, que não houve dotação orçamentária para a sua efetivação e que muitos funcionários do governo nem sequer tomaram conhecimento deste plano.

O Novo Código foi finalmente aprovado em 2001 (Lei 1680/01), depois de longos processos de sensibilização da opinião pública e dos parlamentares da Câmara e do Senado nacionais (Rapport, 1999).

A aprovação deste Código produz uma das mudanças normativas mais importantes de todo o regime jurídico nacional. O *Código de la Niñez y Adolescencia* cria o *Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia*, uma *Secretaría Nacional*, com nível de ministério, um Conselho Nacional, Conselhos departamentais e municipais, nos quais está prevista a participação dos ministérios ou secretarias correlatas e de organismos não governamentais "de bem público e sem fins de lucro". Nos conselhos departamentais e municipais estão previstas a participação de organismos "que realizem ações dirigidas aos sujeitos deste Código", assim como das "organizações de crianças". Estes Conselhos, no entanto, não são paritários e nem deliberativos. Como complemento a estas disposições, a Lei 2169/03 estabeleceu a maioridade aos 18 anos, igualando os limites de idade para todas as disposições nacionais. O Código cria também as *Codenis – Consejerias Municipales por los Derechos de la Niñez y Adolescência*, organismos municipais semelhantes aos Conselhos Tutelares no Brasil.

Em 2003 o Conselho Nacional da Infância e Adolescência aprovou o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Trabalho dos Adolescentes, que foi elaborado pela Comissão Nacional para a Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Trabalho dos Adolescentes (CONAETI). O Paraguai se diferencia de alguns outros países quando acentua o perigo de criminalização ou a perseguição de jovens ou pais cujos filhos trabalham, destacando que há necessidade de erradicar a exploração do trabalho, o que significa erradicar o trabalho infantil e as condições indignas ou perigosas do trabalho juvenil (Otero, 2007, entrevista).

Segundo depoentes, os marcos jurídicos do *Código del Niño* são extremamente progressistas, inspirados nas experiências brasileira e peruana, destacando-se sua concepção de sistema integral de proteção à infância. No entanto as instituições públicas ainda são fortemente afetadas pela dominação do partido Colorado, o que inviabiliza reformas institucionais, a descentralização, a capacidade política, administrativa e orçamentária dos municípios. As equipes técnicas são partidarizadas e mudam quando mudam os governantes.

O sistema escolar continua muito precário. A falta de uniformes, de merenda e material escolar é apontada como causa da forte evasão escolar, que se acentua especialmente entre os jovens da escola média. No caso dos adolescentes em conflito com a lei e privados de

liberdade, criaram-se estabelecimentos "modelo" mas insuficientes e estão superlotados. Em muitos casos são piores que as prisões de adultos. São poucos os Conselhos municipais e departamentais existentes, assim como as *Consejerias*, instaladas praticamente sem orçamento específico, nos municípios onde se encontra sensibilidade para o tema.

1.2. A sociedade civil que incide nas políticas para a infância

Como assinalado, as ditaduras ofereceram imensas adversidades à organização da sociedade civil no Paraguai. No entanto, nas lutas contra a ditadura de Stroessner surgiram e se consolidaram inúmeras organizações civis. Entre elas se destaca o movimento de direitos humanos, que, através da *CODEHUPY* elabora relatórios anuais sobre a situação dos direitos, incluindo os direitos da Infância (Codehupy, 2004, 2006).

As organizações voltadas à Infância criaram em 1994 a *CDIA*, integrada tanto por ONGs nacionais como internacionais, assim como por redes de crianças e adolescentes como a *Plataforma de Niños, Niñas y Adolescentes,* movimento nacional, integrada por grupos de adolescentes organizados. Esta *Cordinadora* contribui para criar, ao longo de todos estes anos, um enfoque de direitos nas diversas organizações que a integram.

A CDIA teve uma participação destacada na elaboração do Projeto de Lei do *Código de la Niñez*, que está entre os mais avançados da América Latina. No entanto, sua implementação é extremamente precária.

Além da CDIA, destaca-se o trabalho da CONAETI que atuou na luta contra o trabalho infantil, além de diversas ONGs que atuam na promoção dos direitos da Infância, assim como de redes e movimentos de jovens trabalhadores e de estudantes secundários, além da presença de outras redes de ONGs paraguaias[173]como a Associação de ONGs do Paraguai, *Pojoajú*. As organizações estudantis, como a *Fenaes* e o *Movimiento de Objección de Consciência – MOC* também estão presentes nas lutas por políticas educacionais e contra o militarismo.

Avaliações da *CDIA* consideram que, após o auge das lutas por Direitos Humanos e da Infância, nos anos 90, hoje se vive um momento de desesperança e de retrocesso na construção da democracia. Apontam que no "nível mundial decresce a credibilidade das Nações Unidas e dos Direitos Humanos", que aumenta "a pressão mundial dos Estados Unidos" e "a pobreza regional" (Redlamyc, 2006). No nível nacional apontam que "falta institucionalidade e interlocução séria" sobre os temas da infância. Alguns temas são apontados como ainda cruciais, como as adoções internacionais, o trabalho infantil, o tráfico e

[173] Outras organizações citadas são a *Coordinadora Nacional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia (Conadipi)*, a *Coordinadora Nacional para la Promoción de las Personas con Discapacidad (Conaprodis)*, o *Colegio de Organizaciones para el Desarrollo en Paraguay.*

exploração sexual, o serviço militar de menores. Alguns fatos mostram como a cultura da sociedade ainda não favorece a eliminação destes abusos: é o caso das famílias que enviam seus filhos menores para as instituições militares, para "aprender a ser homens" (Cacace, 2007, entrevista).

Em função da falta de condições institucionais para o avanço na implantação das novas políticas para a infância, as avaliações da CDIA (Redlamyc, 2006 e Otero, 2007, entrevista) apontam para a importância de uma estratégia de vigilância e denúncia sobre as violações de direitos. Acompanhar e exigir punição em casos exemplares de violação de direitos tem marcado esta estratégia. É o caso da luta recente para fechar um centro de detenção juvenil onde uma rebelião terminou com sete mortes (Cacace, 2007, entrevista e Otero, 2007, entrevista).

Apesar da desesperança e do cansaço decorrente das dificuldades em romper a deterioração social e política do país, algumas conquistas são apontadas:

- Há maior sensibilidade, estudos e denúncias sobre temas antes invisíveis e que são assim visibilizados, como o "*criadajo*" (crianças dadas como agregadas a famílias mais ricas), o tráfico, a exploração sexual, as agressões, o serviço militar infantil, as condições dos centros de privação de liberdade.

- Novas ferramentas jurídicas permitem a criminalização de agressores em casos de pornografia infantil, de militares que têm crianças nos quartéis, das adoções ilegais, da exploração do trabalho infantil ou juvenil.

- As Codenis encaminham muitos problemas e tornam-se centros de referência que antes não existiam.

- Há um fortalecimento das organizações juvenis como a *Plataforma de niños y ninas del Paraguay, o Movimiento de niños trabajadores* e o Movimento de Objeção de Consciência (MOC) (Otero, 2007, entrevista).

1.3. Fases da política nas quais a sociedade incide:

a. Reivindicação e incidência na agenda pública

No Paraguai, em face da fragilidade institucional imperante, a sociedade civil destaca-se pela iniciativa de colocar temas na agenda pública.

A Convenção Internacional fortaleceu articulações que explicitam o tema dos direitos da Infância, especialmente através da elaboração dos informes alternativos. O informe de 1999, quando ainda não se havia aprovado o novo Código de la Niñez, aponta para a importância das mobilizações da sociedade pela difusão dos novos paradigmas, de nova agenda de direitos e do projeto de novo Código da Infância.

A construção deste novo paradigma exigiu inúmeros debates sobre diversos aspectos dos direitos da Infância. As organizações paraguaias realizaram pesquisas e estudos inovadores sobre temas como o tráfico de crianças, a exploração sexual de crianças, o trabalho infantil (os *NATs – Niños y Niñas Trabajadoras*), a educação das meninas, o serviço militar infantil, as discriminações, maltratos, abusos e violência contra as crianças no Paraguai. Estes estudos originaram campanhas que, apoiadas nos meios de comunicação de massa, colocam estes temas na agenda pública. Organizações que em sua origem limitavam-se a perspectivas assistenciais apresentam denúncias e desenvolvem campanhas pela afirmação dos novos paradigmas que afirmam os direitos da Criança.

Alguns temas específicos têm sido colocados com muito vigor pela sociedade civil na agenda pública. Entre eles se destaca o anti-militarismo, e o repúdio ao serviço militar de menores, que se expressa pelo movimento pela "objeção de consciência", e a luta pelo passe livre mobilizada pela *Fenaes*.

Organizações internacionais como *Save the Children* mostram-se fundamentais para o fortalecimento da agenda em países fortemente marcados pela ausência de uma cultura de direitos como o Paraguai.

b. Proposição e formulação

A elaboração do Projeto de Lei do "*Código de la Niñez y Adolescência*", teve uma participação destacada da CDIA, com as organizações sociais que a integram. A qualidade desta legislação demonstra a capacidade de elaboração política e técnica das organizações sociais que o formularam. O Informe de 1999 assinala a grande participação de pessoas que trabalham no setor da Infância, tanto no setor publico como privado (Rapport, 1999).

Também na temática do trabalho infantil destaca-se a participação da sociedade. Estes atores organizam-se nas redes citadas e elaboram avaliações e propostas de políticas para a infância através dos informes paralelos ou "alternativos" aos informes oficiais. A CONAETI formulou um Plano para a erradicação do trabalho infantil que foi aprovado pelo Conselho Nacional de Infância e Adolescência.

Os conselhos de direitos têm atribuições legais de formulação de políticas (Código, 2005:30-34). No entanto são muito poucos os Conselhos implantados e não se encontrou informações sobre sua capacidade de elaborar Planos e Programas para os departamentos e municípios.

c. Decisão

A *CDIA* avalia que o processo de aprovação do *Código de la Niñez foi* muito longo, mas participativo e consensuado. O Informe alternativo de 1999 relata este intenso processo, que buscou sensibilizar a opinião pública e os parlamentares da Câmara e do Senado nacionais. Daí se pode concluir que a sociedade civil, que aglutinou conhecimentos para a elaboração e

defesa desta proposta, teve algum nível de incidência no processo decisório de aprovação desta legislação, embora esta influência tenha ocorrido em espaços de negociação não institucionais.

Os Conselhos de direitos também têm funções de "aprovar e supervisionar os planos e programas específicos" elaborados pelos órgãos públicos. A atribuição de aprovar planos e programas é uma atribuição deliberativa. No entanto, não se obteve informações sobre a efetividade destas atribuições deliberativas.

d. Execução

Os convênios com entidades de assistência à criança e aos jovens são tradicionais nos programas voltados à infância. No entanto, as reformas de políticas sócias no Paraguai são incipientes e não há referência sobre uma expansão e maior regulamentação destes convênios, como destacado nos demais países.

Destaca-se uma experiência paraguaia distinta, em que a sociedade civil participa da execução de um novo programa voltado à garantia de direitos, mas neste caso a partir de sua própria iniciativa.

É o caso da constituição das Codenis, órgãos criados pelo *Código del Nino*, com a função de "prestar serviço permanente e gratuito de proteção, promoção e defesa dos direitos da criança e adolescente". Entre suas atribuições está receber denúncias sobre violações dos direitos e garantias da criança, ordenar medidas de proteção e apoio, controlar venda de objetos e lugares proibidos para menores de 18 anos (Código, 2005).

No entanto as Codenis devem ser criadas pelos municípios "segundo suas necessidades e disponibilidade orçamentária". Consequentemente, a efetivação destas *Consejerias* vem ocorrendo de forma muito incipiente. São muito heterogêneas em sua efetividade, faltam recursos e funcionários municipais idôneos para o seu funcionamento, que depende do apoio de organizações sociais e agencias de cooperação internacional.

Percebe-se, num país cuja institucionalidade democrática é incipiente, como a iniciativa da sociedade civil conquista alguns esboços de políticas públicas. A iniciativa de ONGs como a Global Infância, integrante da CDIA, tem sido fundamental para a implantação de Codenis, em geral constituídas com o apoio de professores aposentados ou outros funcionários que não exijam um orçamento que não existe no município. Global Infância busca sensibilizar e assessorar prefeitos para a implantação das Codenis e promove encontros e capacitação para os seus integrantes. Na medida em que os municípios assumem estas novas instituições, a ONG se afasta deste processo de implantação[174].

[174] Estas informações foram obtidas através de numerosos depoimentos e de entrevista com a coordenadora da ONG "Global... Infância, que trabalha na implantação das Codenis e, dentro da CDIA,

Neste caso, atores da sociedade civil executam uma política pública que, na forma de experiências exemplares podem vir a ganhar perspectiva universal quando eventualmente assumidas pelo Estado. Este não é porém, um caso de mera execução de um programa público pela sociedade civil mas pode-se perceber que sua execução inclui elementos de elaboração do próprio desenho das Codenis, que apenas estão definidas de forma genérica na lei nacional.

e. Avaliação e monitoramento

Os Conselhos de Direitos Nacional, departamentais e municipais têm atribuições legais de supervisionar os planos e programas voltados à Infância. No entanto, não há informação de que isto ocorra. A informação disponível assinala a existência de muito poucos conselhos departamentais e municipais, com funcionamento muito precário.

Não se obteve informação sobre espaços de prestação de contas nem instrumentos específicos de divulgação de informações sobre a política de infância.

As avaliações da sociedade civil são realizadas e tornadas públicas através dos informes sobre a aplicação da Convenção dos Direitos da Infância, de outros informes e debates organizados sobre as políticas e problemas da Infância. Os meios de comunicação participam da divulgação de denúncias e avaliações da ação governamental. A Agencia Global de Notícias, associada da Red ANDI América Latina, *(Agencia de Notícias por los Derechos de la Infância)* publicou em 2004 um caderno intitulado *"Niñez y Adolescencia en la Prensa Paraguaya*[175]*"*, que analisa a atuação da imprensa na questão da Infância.

2. Participação em políticas de moradia

2.1. As políticas de moradia no Paraguai

Como assinalado, a construção de uma institucionalidade democrática e de políticas públicas no Paraguai têm sido um processo muito precário e descontínuo. Apesar das esperanças e iniciativas democráticas ocorridas desde a queda de Stroessner, os indicadores sociais não apresentam melhorias sustentadas[176].

A situação da moradia é também extremamente precária, embora o Paraguai passe por um processo de urbanização mais tardio e menos intenso. Em 1990, Uruguai, Argentina e Chile já tinham mais de 80% de sua população vivendo em cidades. Em 2000 o Brasil também

---

promove a elaboração e a implantação de projetos de lei de defesa dos direitos da criança e do adolescente. Ver ainda *Global...Infancia*, 2004 e www.globalinfancia.org.py.

[175] O Informe pode ser encontrado em www.globalinfancia.org.py/agenciadenoticias. Sobre a ANDI América Latina ver www.redandi.org.

[176] Relatório elaborado em 2004 pelo *Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE)* aponta que após um período de crescimento do gasto público social nos anos 90, esta tendência se reverteu a partir de 2000, ocasionando o aumento da pobreza e desigualdade assinaladas nos anos recentes.

supera os 80% de população urbana. O Paraguai, por sua vez, apenas em 1995 ultrapassa os 50% de população urbana[177]. Os problemas habitacionais se agravam neste período, que coincide com o final da ditadura de Stroessner. As taxas de pobreza urbana são superiores às também altas taxas de pobreza rural e a região metropolitana de Assunção tem experimentado um intenso "inchaço" através do êxodo rural, gerando um forte processo de ocupação irregular de terras urbanas. Um alto percentual de moradias apresenta-se na forma de barracos ou "ranchos" ou apresenta condições de insalubridade, especialmente nas regiões inundáveis pelo rio Paraguai, na baía de Assunção.

Nos anos 60 e 70 criaram-se instrumentos de política de moradia semelhantes aos dos demais países: o *Instituto Paraguayo para la Vivienda y Urbanismo - IPVU* (Ley N° 970/64), o *Banco de Ahorro y Préstamo para la Vivienda* e o *Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda (Ley N° 325/71)* (CIPAE, 2003).

Em 1990, criam-se o CONAVI (*Consejo Nacional de Vivienda*) e a SAS (*Secretaría de Acción Social*), dois órgãos públicos nacionais responsáveis por políticas de moradia. Os departamentos e os municípios não têm atribuições legais sobre a política de moradia. O CONAVI desenvolveu planos de moradia com subsídio habitacional, que chegou até a 90%, beneficiando, no entanto as grandes empresas construtoras que absorveram este recurso público (Vila e Canese, 2003). Este Conselho tem a participação de alguns representantes da sociedade civil, como um sacerdote que atua na construção de moradias populares (Cacace, 2007, entrevista).

Diversas leis foram aprovadas entre 2000 e 2002 para resolver problemas no pagamento dos empréstimos habitacionais. Ainda segundo Vila e Canese, não houve a destinação de fundos para a construção de moradia popular e os poucos planos implementados se originaram em doações internacionais (União Européia, governo de Taiwan, ONGs estrangeiras). As moradias construídas por estes planos habitacionais são destinadas, através de quotas, às diversas entidades populares.

Entidades populares e de direitos humanos consideram que a política de moradia é desarticulada (Codehupy, 2004:389) e apontam problemas de corrupção e cooptação partidária na destinação das quotas dos programas de moradia popular. No entanto, algumas organizações[178] denunciam estes problemas, buscando audiência junto à imprensa e ao Congresso nacional. Estas organizações se articulam com movimentos cooperativos do

---

[177] Em 1990, 88,9% da população uruguaia, 85% da argentina e 82,8% da chilena eram urbanas. No Brasil a população urbana era de 74, 7% e no e, no Paraguai, 48,7%. Em 2005 estes números são 91,9; 91,8; 86,6; 83,4 e 58,4. Ver anexo estatístico.

[178] Entrevista com lideranças da "*Cordinadora de Famílias Sin Viviendas del Departamento Central*", em 17/05/2006, com Antonia Cabrera, da *Cobañados* e com Miguel Fleitas, da ONG SEPA, em 26/6/2007.

Uruguai, Argentina e Brasil, e participam da SELVIP – *Secretaría Latinoamericana de la Vivienda Popular*[179] que vem se reunindo há vários anos.

O movimento cooperativista realiza diversas experiências de construção de "bairros cooperativos" e se organiza para aprovar uma lei que cria um fundo para as moradias cooperativas, aprovada pelo legislativo nacional em 2003. Segundo Vila e Canese, do CIPAE, devido à pressão das cooperativas, foi aprovado em 2003 um orçamento de 2.160 milhões de Guaranis (300 mil dólares) para as cooperativas de moradia, o que daria para construir apenas 120 casas.

Em 2004 as cooperativas conseguiram elaborar, junto ao *Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI)*, uma primeira proposta para a regulamentação desta lei (Cabrera, 2005, entrevista coletiva, e CODEHUPY, 2004: 385, 391). Atualmente os movimentos de moradia buscam aprovar uma lei, que tramita no senado nacional, sobre a titulação das propriedades construídas através de planos habitacionais.

2.2. A sociedade civil que incide nas políticas de moradia

A resistência à ditadura de Stroessner provocou o surgimento de numerosos movimentos, campanhas cívicas, pequenos partidos progressistas, a emergência das ONGs e de sua entidade coordenadora, Pojoaju, e a ligação do Paraguai com movimentos internacionais que lutam por direitos.

Segundo Acosta, por ocasião desta "onda democratizadora que sacudiu o país", em1997 organizaram-se *Mesas de Concertación* em torno questões como saúde, educação, equipamentos comunitários, jovens e crianças, artesãos, produção e emprego, mulheres, família e "*población*". Iniciaram-se então algumas experiências de governos municipais democráticos, de elaboração de planos municipais e orçamentos participativos, como no município de Tobatí[180] e na capital Assunção. Nestes municípios, governos progressistas, entre 1991 e 1996, incentivaram a organização popular e realizaram Audiências sobre o orçamento municipal (Zarza, 1999).

Em 1999 formou-se a CODEHUPY que, em seus relatórios anuais inclui uma secção sobre o direito à moradia. Esta secção é elaborada pelo CIPAE, comitê de Igrejas que desempenha importante papel na avaliação e proposição de políticas para esta área e se vincula às experiências de cooperativismo habitacional por ajuda mútua.

---

[179] Em agosto de 2004 realizou-se em Assunção a *Tercera Conferencia Regional de Vivienda Popular*. Ver www.moicoop.org.ar. Em julho de 2006 será realizada, também em Asunción, uma nova reunião da SELVIP.

[180] Ver relato da elaboração do Plano estratégico municipal e orçamento participativo na *Compañía* de Tobati, departamento de Cordillera. No Paraguai, as *compañías* são povoados rurais. Ver www.toolkitparticipation.nl/cases/51.

Desde então se multiplicaram os movimentos urbanos, como a FEDEM (*Federación de entidades vecinalistas*), e as ocupações urbanas. Formaram-se organizações como a *Cobañados*, na zona inundável de Assunção, e a *Cordinadora de Famílias Sin Viviendas del Departamento Central* que denuncia a corrupção e cooptação de lideranças populares no processo de distribuição de quotas de casas populares aos distintos movimentos organizados.

Estes movimentos estão em 2007 negociando com a Comissão de moradia do Congresso nacional, a aprovação de uma lei que regulamenta a titulação das propriedades construídas através de planos populares.

O contato com a FUCVAM uruguaia, desde 1999, faz nascer cooperativas e experiências de construção por ajuda mútua em Assunção e municípios metropolitanos como Villa Elisa, Luque e San Lorenzo. Antes da aprovação de recursos públicos, estas as iniciativas contam com fundos da cooperação internacional e religiosa, obtidos pelo CIPAE e Centro Cooperativo Sueco. Em 2005 um consórcio de cinco cooperativas conclui a construção do primeiro "bairro cooperativo" na *Compañia Aveiro*, de Itá. A notícia é publicada no diário ABC Color, de Assunção (FUCVAM, 2005).

O movimento cooperativista se organiza desde então para elaborar e aprovar uma lei e um fundo nacional de apoio a construção através de cooperativas, regulamentado em 2004. O Paraguai integra a SELVIP e sediou, em agosto de 2004, a *Tercera Conferencia Regional de Vivienda Popular* com representantes dos países latino-americanos e de organizações cooperativas internacionais. Compartilha com vários países diversas propostas para os problemas habitacionais como a criação de "carteira de terras" e de subsídios para a moradia popular (Cabrera, 2006 e 2007, entrevistas e CODEHUPY, 2004: 385, 391).

Nesta pesquisa não se obteve informações para além de algumas regiões da grande Assunção. O movimento de *pobladores* e o movimento cooperativista constituem, com o apoio de entidades religiosas, algumas ONGs locais e da FUCVAM uruguaia, a sociedade civil que busca incidir em políticas de moradia. A partir de suas experiências de reivindicações localizadas, estes movimentos iniciam-se na experiência de elaborar e negociar propostas de leis. Ao contrário do tema da infância, não há redes articuladas mais amplamente, com exceção da rede de *Vivienda Popular* (SELVIP) que começa a se organizar na América Latina. Através desta rede inicia-se um contato com o paradigma do direito a cidade.

2.3. Fases da política nas quais a sociedade incide

a. Reivindicação e incidência na agenda pública

Com o aumento da urbanização o tema da moradia popular começa a se fazer presente na agenda pública através das ocupações urbanas e do movimento cooperativista. Estes movimentos conquistam alguns espaços na imprensa.

b. Proposição e Planejamento

Para além das reivindicações específicas, alguns movimentos sociais da área metropolitana de Assunção elaboraram propostas de política pública e conseguiram alguns espaços de negociação com o Congresso Nacional, especialmente com sua *Comisión de Población y Vivienda*. Destaca-se o processo de aprovação (2003) e regulamentação da lei que cria o Fundo Nacional para a Moradia Cooperativa, regulamentado em 2004, e o projeto sobre a titulação das propriedades construídas pelos planos populares, em debate em 2007 (Fleitas, 2007, entrevista).

c. Decisão

Não há espaços de deliberação conjunta sobre a política. As propostas de leis que emanam dos movimentos vêm sendo debatidas e negociadas com o Congresso Nacional. Esta tem sido a experiência de influencia na aprovação e regulamentação de leis e de definição das dotações orçamentárias para o Fundo para a moradia cooperativa.

d. Execução:

Algumas iniciativas de entidades religiosas como o CIPAE e do movimento cooperativista iniciaram a construção de moradias por ajuda mútua. Algumas não se relacionam com o poder público, outras apenas iniciam um processo para vincular-se a uma política apoiada por fundos públicos (Cacace, 2007, entrevista).

e. Avaliação e monitoramento

São muito importantes as avaliações nacionais periódicas sobre a situação do direito à moradia, realizadas pela CODEHUPY e pelo CIPAE, publicadas em seus relatórios anuais.

O próprio movimento popular também apresenta questionamentos aos programas públicos, quando aponta, por exemplo, problemas de corrupção e critérios clientelistas e partidários na definição dos beneficiários das moradias construídas pelos planos populares.

Uruguai

1. Participação em políticas de infância

1.1. As políticas para a infância no Uruguai

As políticas públicas para a infância remontam, no Uruguai, à precoce legislação sobre a educação[181] e às demais políticas de bem-estar social implantadas desde os anos 20. Em

[181] Em 1882 se promulgou a lei sobre a "vagância infantil", que revela traços da ideologia da "situação irregular" preocupada em eliminar a ociosidade dos menores. Em 1885 se promulga a Lei de Educação

conseqüência, o Uruguai sempre possuiu, junto com a Argentina, os melhores indicadores sociais e os melhores índices de equidade. Apesar das recentes crises econômicas, quase todos eles continuam os melhores da América Latina. No entanto, este modelo veio se esgotando desde os anos 50 (Fernández e De los Campos, 2004:18) e, desde o final da ditadura militar, o país enfrenta crises econômicas, fiscais e sociais, que se aprofundaram nos últimos anos[182].

Os processos de globalização econômica e reestruturação do trabalho afetaram muito fortemente o modelo de políticas sociais fundadas no trabalho formal. Emergiram novos problemas sociais, surgiram novas faces da pobreza – houve mudanças importantes nos processos de exclusão, fragmentação e segregação social (Fernández e De los Campos, 2004:142) para as quais as políticas públicas não estavam adequadas. Avaliações sobre o gasto público social apontam a predominâncias dos gastos com a seguridade social, voltados principalmente para as aposentadorias, sacrificando-se setores com menor capacidade de pressão como a infância (Fernández e De los Campos, 2004:88).

Entre os novos problemas sociais, a infância emerge como uma das áreas de maior vulnerabilidade. Em 1984 de cada 10 pobres, 4 tinham 14 anos ou menos (Opertti, 1995). Em 1989, Pablo Terra[183] aponta que 41% dos uruguaios nasciam e se criavam em condições de pobreza e, em 2004 mais de 50% das crianças menores de cinco anos viviam abaixo da linha de pobreza (Sosa y Sienra, 2005); nos anos 90, indicadores mostram que 50% dos pobres são crianças (Villareal, 2004b, 24-27). Emergem então novas políticas para a infância como uma das prioridades entre as políticas sociais. Em 1988, no governo Sanguinetti, cria-se o INAME – *Instituto Nacional del Menor.*

Apesar de um amplo consenso sobre a necessidade de criação de políticas voltadas aos novos segmentos vulneráveis, num país que havia construído um sistema de proteção geral, sem necessidade de focalização em segmentos específicos como a infância, instala-se um conflito entre diferentes concepções do que seriam as novas chamadas "políticas sociais".

Percebe-se um grande esforço no país em estudar e avaliar as crises do antigo sistema de proteção social e em elaborar propostas de políticas voltadas aos problemas emergentes. Organismos governamentais e organizações não governamentais como a Anong realizam seminários e debatem com intelectuais e com técnicos de organismos internacionais as

---

Comum que prevê a escola gratuita, obrigatória e laica e, em 1933, o primeiro Código del Niño (Fernández e De los Campos, 2004).

[182] Entre 82 e 84 o país enfrenta um contexto recessivo, com grandes desequilíbrios macroeconômicos, queda no PIB e nos salários e aumento no desemprego (Sosa e Sierna, 2005). No entanto a pobreza continua em queda até 1999 quando atinge 9,4% da população urbana do país, o menor índice entre os países estudados. A desigualdade medida pelo índice Gini diminui até 1997, atingindo o valor de 0,430. Esta melhoria é relacionada à grande extensão de serviços públicos como a água potável e a escolarização que, nos anos 80, atingiu a universalização da escola primária. (Sosa y Sienra, 2005).

[183] Ver Terra, 1989: *Cresciendo en condiciones de riesgo. Los niños pobres del Uruguay. Montevideo: CLAEH-UNICEF.* Citado por Sosa y Sienra (2005:84).

características do sistema de proteção social que garantiu ao país um dos maiores níveis de proteção social na América Latina[184], que não conseguiu manter. Debatem-se diversas interpretações sobre o possível esgotamento de um modelo e sobre as novas propostas de focalização, que poderiam tender a uma lógica de intervenção de curto prazo, característica das receitas neoliberais de políticas sociais (Fernández e De los Campos, 2004: 65).

Ao lado do agravamento das condições de vida da infância, verifica-se uma alteração mundial nos paradigmas de políticas voltadas à infância, decorrentes da Convenção Internacional dos Direitos da Criança. O Uruguai ratifica a Convenção e cria-se, em 1991, o *"Comité de los Derechos del Niño* – Uruguay", uma coalizão de ONGs e outras organizações sociais e culturais voltada ao monitoramento da adequação das políticas de infância ao novo paradigma.

Apesar das tendências neoliberais do governo Lacalle (90-95) são apontados alguns avanços nas políticas de infância. Em 1992 elabora-se o primeiro *"Plan de Acción a favor de la Infancia"*, coordenado pela *Oficina de Planeación y Presupuesto (OPP)*, criada para atender à demanda de coordenação entre as políticas sociais, desafio colocado desde o fim da ditadura. A partir de 1995 inicia-se uma reforma educativa, que, segundo Fernández e De los Campos (2004), prioriza os investimentos em equipamentos, a reforma curricular e a capacitação docente. Os autores avaliam que esta reforma conseguiu duplicar a cobertura, com acentuado ingresso de alunos das regiões mais carentes. Destaca-se também a introdução de Escolas de Tempo completo.

Desde 1997, com a Marcha Global pela erradicação do trabalho infantil, esta temática mobiliza diversos atores sociais como as ONGs de infância, atores do movimento sindical, profissionais e a Organização Internacional do Trabalho (OIT). No ano 2000, se constitui o CETI – *Comité para la Erradicación del Trabajo Infantil.* Um decreto do poder executivo outorga a este comitê a responsabilidade de criar elementos de política na área do trabalho infantil e de gerar um plano de ação.

Nos final dos anos 90 intensificaram-se os ajustes estruturais e, em 2002 foram aprovadas as leis de Responsabilidade e de Estabilidade fiscal. Em 2002, sob a influência das crises no Brasil e Argentina, a crise do sistema financeiro gerou o pico mais profundo da crise econômica, com o aumento da pobreza a níveis inéditos[185].

No Uruguai, no entanto, foram fortes as tensões entre as reformas orientadas para o mercado e o sistema de proteção social, largamente consolidado, provocando o surgimento do

---

[184] São bastante extensas e detalhadas as avaliações realizadas em Seminário organizado pela Universidad de la República, CLAEH, CIESU e *Fundación Frederich Ebert*, em 1994 (Busquets et al., 1995). Da mesma forma o seminário organizado em 2004 pela Anong, para elaboração de uma agenda para a infância, a partir do documento de Fernández e De los Campos (2004).

[185] Segundo relatórios da Cepal, ver anexo estatístico, a população abaixo da linha de pobreza, cujo percentual baixou até atingir 9,4 em 1999, subiu até atingir 18,8 em 2005, superando o percentual de 17,9, de 1990.

que foi considerado um modelo de reformas "desobedientes" às tendências internacionais (Fernández e De los Campos, 2004:2). A cultura uruguaia, fortemente estatista, fortaleceu o enfrentamento com as concepções liberais de reforma, garantindo a manutenção dos níveis do gasto público social em alguns setores como a educação[186].

Desde a saída da ditadura, além da reconceituação do que se entende por política social, o problema da coordenação entre elas esteve na agenda de todos os governos. Diferentes iniciativas, mais ou menos frustradas resultaram na criação da *Oficina de Planeación y Presupuesto (OPP)* e da *Asesoria Técnica em Políticas Sociales (ATPS)* (Fernández e De los Campos, 2004:66). Neste contexto criaram-se grupos de trabalho para a elaboração de Planos Nacionais para a Infância, o primeiro em 1992 e o segundo em 2003. A partir da crise de 2002 acentua-se o debate sobre a necessidade de uma institucionalidade mais articulada para as políticas sociais. No governo Jorge Battle criou-se, dentro da *OPP* uma secretaria voltada à articulação das políticas sociais e o governo de Tabaré Vazquez, eleito em 2005, criou o *MIDES – Ministério de Desarrolo Social* (Garcé, 2006).

O país conseguiu, desde 2002, o apoio do BID para a proteção orçamentária de alguns programas sociais prioritários, especialmente os programas voltados à educação e saúde (Fernández e De los Campos, 2004:69). Estes programas assinalam a preocupação em evitar a deterioração dos indicadores de bem estar e o acesso aos benefícios sociais. O *Instituto Nacional de Alimentación (INDA)* foi um dos pilares importantes na conjuntura de crise, aumentando o número dos beneficiários dos programas que desenvolve em apoio às políticas de educação, saúde e infância, assim como os convênios com ONGs, a entrega cestas de alimentação e os *comedores*, ou restaurantes populares. Alguns destes programas envolvem as chamadas "contraprestações" que consistem no acompanhamento da freqüência escolar e dos controles de saúde das crianças beneficiadas.

Em 2002 foi aprovado pelo BID o *Programa Integral de Infância, Adolescencia y Família en riesgo (PIIAF)*, iniciado em 2004. Em 2003, a partir das entidades governamentais e não governamentais envolvidas no programa constituiu-se um "grupo de trabalho multi-setorial" para a elaboração de um novo *Plan Nacional de Infancia*. O Banco Mundial e a *OPP* realizaram uma consulta à sociedade civil buscando avaliar o conjunto dos "Programas sociais protegidos". A Anong, em documento de 2003, valoriza esta iniciativa de diálogo com a sociedade, mas aponta diversos problemas. O PIIAF é considerado imediatista e criador de uma estrutura paralela, que não contribui para um desenho mais amplo da política de infância. O documento da Anong apresenta uma agenda de propostas que enfatizam a necessidade de evitar o imediatismo das políticas emergenciais através da articulação das políticas sociais com um projeto de desenvolvimento (Anong, 2003, citado por Fernández e De los Campos, 2004).

[186] Ver anexo estatístico.

Em 2004 aprova-se o *"Codigo de la Niñez y la Adolescencia (Ley n° 17.823* que, em seu artigo 223 altera o nome do INAME para *INAU – Instituto Nacional de Niños y Adolescentes del Uruguay*[187]. O INAU vem aumentando os convênios com ONGs de infância os quais, recentemente são responsáveis por cerca de 70% das crianças atendidas pelo Instituto. Entre os programas desenvolvidos pelo INAU destaca-se o *Plan CAIF* (*Centros de Atención a la Infancia y a La Família*), considerado uma das melhores experiências de política social "integral", abarcando a educação inicial, alimentação, saúde, orientação familiar para crianças de 0 a 3 anos. Outros convênios atendem as demais faixas etárias até 17 anos. O *Plan CAIF*, apesar de criticado pelo seu alto custo econômico, é valorizado pela sua descentralização, contando com órgãos de direção e coordenação multisetorial no nível departamental e por permitir maior participação das entidades conveniadas no desenho do Programa do que nos demais convênios do INAU.

1.2. A sociedade civil que incide nas políticas para a infância

No período da ditadura militar há uma profunda mudança na sociedade civil. Para além dos atores tradicionalmente presentes na cena pública uruguaia – os partidos políticos, as organizações empresariais, as centrais sindicais e o cooperativismo, emergem movimentos sociais e ONGs. Desde o fim da ditadura as organizações da sociedade civil reivindicam participar do desenho das políticas sociais.

Em 1991 surge o *"Comité por los Derechos del Niño"*, formado por instituições diversas, incluindo organizações acadêmicas, profissionais, ONGs de atenção a criança e de defesa dos direitos humanos[188] e que se volta ao monitoramento da aplicação da Convenção Internacional de 1989.

Em 1992 surge a *Anong – Asociación Nacional de ONGs Orientadas al Desarrollo*, onde se destaca o coletivo das organizações ligadas à infância. As ONGs de infância estão organizadas em diversas redes que, por sua vez criaram um espaço institucional chamado "Coletivo Infância", que constituiu uma mesa articuladora com representantes das 5 redes que interagem neste coletivo. Esta "rede de redes" ou *Espacio de Infância* realizou encontros, em 2004 e em 2005, para fortalecer e articular sua ação e avaliar suas relações com projetos

[187] Ver www.inau.gub.uy.

[188] *O web site* do Comité (www.comitedn.org) informa, em 6/3/2007, que ele é constituido por: IELSUR (Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay); Colegio de Abogados (Comisión de Infancia); Foro Juvenil, SERPAJ (Servicio de Paz y Justicia); Movimiento Nacional Gustavo Volpe; Vida y Educación; DNI (Defensa de los Niños Internacional - Sección Uruguay); Arcoiris; Grupo de Derechos Humanos de San José; Red de Organizaciones No Gubernamentales de Atención a Niños y Adolescentes; FIPEI: Federación de Instituciones Populares de Educación Inicial; y Centros de Capacitación Montevideo); Gurises Unidos; PLENADI (Plenario Nacional de Organizaciones de Impedidos); Somos Ong; Institución Teatral "El Galpón"; IPRU; Centro de Educación Popular; Instituto de Educación Popular "El Abrojo"; Hogar La Barca; Rescatando Sonrisas (Maldonado); Centro Abierto (Rivera); CIAR (Centro de Investigación y Aportes Recreativos) e também por pessoas envolvidas com o tema da infância.

governamentais. O principal documento que utilizado para obter os dados acima (Anong, 2004) foi divulgado para estudo do *Coletivo Infancia* sobre as políticas sociais uruguaias, visando a construção de uma agenda para a incidência destas organizações nas políticas para a infância[189].

Entre as iniciativas de reflexão do coletivo de infância da Anong destacam-se as *"Mañanas Complejas - Ciclo de Foros sobre políticas públicas"*, organizado pela ONG *Instituto de Educación Popular El Abrojo.*

As ONGs de Infância, setores do movimento sindical, a OIT e outros organismos internacionais de Infância organizaram, em 1997, a Marcha Global contra o Trabalho Infantil. Segue-se a formação do CETI que é encarregado em 2000 de elaborar uma política e um plano de ação na área de trabalho infantil. Neste Comitê se articulam setores do Estado, sociedade civil, trabalhadores, organismos internacionais, empresários[190]. O CETI participou de um sistema de inspeção e monitoramento da situação do trabalho infantil, junto com o Foro consultivo e social do Mercosul.

As organizações sociais participam de convênios para a execução de programas voltados à infância. Em alguns casos, como no Plano CAIF, existe uma estrutura institucional onde participam representantes dos diversos setores governamentais e ONGs executoras. Criaram-se, especialmente desde o ano 2000, diversos Comitês permanentes de elaboração e controle sobre políticas de infância. Segundo o documento analisado (Anong, 2004) há cerca de 10 anos vêm sendo constituídas mesas de negociação entre as ONGs e diferentes organismos governamentais. O documento assinala a criação, em 2003, de um grupo de trabalho para a elaboração de um Plano Nacional para a Infância. Participam deste Grupo diversos ministérios, Intendentes municipais, setores do poder judiciário, centrais sindicais, ONGs e institutos internacionais[191]. Destaca-se ainda a participação ativa da central sindical PIT-CNT, em temas sociais e ligados à Infância.

---

[189] Este Documento base, chamado *"Diagnóstico sobre Políticas y Programas Sociales en Uruguay"* foi apresentado no Encuentro para La Construcción de La Agenda Infancia 2005 e está baseado nos resultados de um projeto de consultoria realizado por José Fernández e Hugo de los Campos e publicado pelo IPEC-OIT em 2004. Os documentos relativos ao coletivo de infância da Anong podem ser encontrados em http://www.anong.org.uy/inf.html.

[190] O CETI é integrado por: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (que o preside), Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública, Ministerio del Interior, Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay, Administración Nacional de Educación Pública, a central sindical PIT-CNT, Câmaras Empresariais, Acción Sindical Uruguaya, Anong e a Red de Infancia, Niñez y Adolescencia de los sectores populares. O Comitê conta com o assessoramento permanente da UNICEF, do Instituto Interamericano del Niño e do IPEC-OIT. Ver http://cetimaldo.blogspot.com. www.presidencia.gub.uy/ Web/noticias/2006/06/2006060708.htm.

[191] Lista de instituições participantes do GT para a elaboração do Plano Nacional de Infância, 2003: *Congreso de Intendentes, Cámara Nacional de Comercio, Ministerio del Interior, Cámara de Industrias del Uruguay, ANEP, Red de Infância, PIT – CNT, INAU, Ministerio de Educación y Cultura, Anong, Acción Sindical Uruguaya, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Salud Pública, UNICEF, Instituto Interamericano del Niño* (21)

Desde a aguda crise de 2002 as ONGs tomaram a dianteira no debate sobre o conflito entre políticas emergenciais focalizadas e políticas universalistas. A articulação entre estas políticas emergiu como proposta em várias iniciativas como as *Mañanas complejas* e os seminários organizados pela Fundação Friedrich Ebert (FES) (Villareal, 2004b). Estes debates tiveram impacto imediato nas ações e programas eleitorais de partidos como o Partido Nacional e *Encuentro Nacional - Frente Amplio* (Celiberti e Villareal, 2004).

1.1. Fases da política nas quais a sociedade incide

a. Reivindicação e incidência na agenda pública

As entidades profissionais, acadêmicas e de atenção à infância, participam desde os anos 90, do debate e proposição de uma nova agenda de direitos e reformulação das políticas de atenção à infância. Organismos internacionais ligados às Nações Unidas foram fundamentais para impulsionar este debate, que vem gerando a construção de um novo paradigma de direitos e políticas para a área.

O tema do trabalho infantil é um exemplo de como a sociedade organizada, incluindo ONGs e movimento sindical, coloca um tema na agenda pública, apoiada em parâmetros definidos pela Convenção dos Direitos da Criança, pelas convenções da OIT e demais organismos internacionais. A realização de campanhas, com as denúncias sobre as "piores formas" de trabalho vem sendo uma das formas importantes de construção social da agenda pública sobre esta temática.

Neste tema, assim como em relação ao novo paradigma de "proteção integral", foi construída uma nova agenda pública, que se apóia em uma sólida construção teórica, compartilhada entre técnicos de organismos nacionais e internacionais e as organizações sociais vinculadas às lutas por direitos. Estes novos paradigmas trazem para a agenda pública o debate sobre novas políticas para a infância, sobre o papel do Estado e da sociedade civil na área da infância.

b. Proposição e formulação

Mais além da definição de um novo paradigma de ação pública, a sociedade uruguaia participa, através de Coletivos e Comitês, da elaboração de propostas de políticas públicas. Segundo a Anong, desde a saída da ditadura, as organizações da sociedade civil reclamam a possibilidade de ser "atores centrais" na geração e no desenho de políticas públicas embora reconheçam as dificuldades para este tipo de participação.

Destaca-se a experiência de elaboração do "Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Infantil", a partir do ano 2000, quando se constitui formalmente o CETI, integrado por representantes do "Estado, Sociedade Civil, Trabalhadores, Organismos Internacionais e

Empresários" conforme acima citado. Este comitê tem atribuições formais de "criar elementos de política na área de trabalho infantil" e um "plano de ação". Em 2001 e 2002 foram elaboradas diretrizes de "uma política de caráter público em relação ao trabalho infantil" e um plano de ação que incluiu 4 Programas: programa de educação e capacitação, programa de alternativas econômico-produtivas, programa de sensibilização pública e informação e programa de proteção legal e jurídica (Fernández e De los Campos, 2004: 73).

Destaca-se também a participação da sociedade civil no "Plano Nacional para a Infância", através de um Grupo de Trabalho, constituído em 2003, integrado por 23 instituições (veja nota acima), com representantes dos executivos nacional e departamentais (municipais), do poder judiciário, do movimento sindical, além do "Coletivo Infância", outras organizações sociais e organismos internacionais. Este grupo de trabalho tinha como atribuições "estabelecer as principais linhas de ação que tendam a gerar uma política de infância e adolescência para o período 2004-2010" (Fernández e De los Campos, 2004: 71).

c. Decisão

Os comitês e grupos de trabalho analisados têm a função explicita de gerar diretrizes políticas e planos de ação. Em alguns casos, como os comitês dos Programas PIIAF e CAIF, são espaços de gestão e avaliação de Programas específicos. Já o CETI, a JUNAE e o grupo de trabalho para a elaboração do Plano Nacional para a Infância são instâncias que incidem em políticas nacionais. Em todos os casos são instancias com bastante continuidade, o que permite inferir que tenham algum poder de influir efetivamente nas políticas, embora não exista o caráter deliberativo em nenhuma delas. Não foram obtidas, porém, avaliações atuais sobre a efetividade das decisões tomadas no âmbito destas instâncias.

d. Execução

Apresar do reclamo de participação no desenho das políticas, o documento da Anong aponta que, uma primeira instância de incorporação, sobretudo de ONGs, tem sido "a terceirização de serviços sociais públicos", especialmente os convênios vinculados ao INAU. O documento aponta ainda uma diferença entre convênios que permitem uma participação das ONGs executoras no debate sobre os programas e aqueles em que são meramente executoras. Os convênios do *Plan CAIF*, por exemplo, têm uma estrutura institucional onde participam representantes dos diferentes órgãos de governo vinculados ao Projeto e as ONGs executoras. Formam-se Comitês Departamentais (municipais) e um comitê nacional. Os demais convênios não têm esta estrutura de participação no desenho da política. Nestes casos a participação da sociedade limita-se à execução do convênio.

e. Avaliação e monitoramento

A sociedade participa da avaliação das políticas elaborando informes e promovendo debates. Esta função é exercida especialmente pelo *Comitê* formado para seguimento da

Convenção Internacional. Também os meios de comunicação exercem papel importante de denuncias de violação dos direitos da infância.

Os comitês e grupos de trabalho acima citados têm a função explícita de monitorar a implantação das políticas a que se referem. Também as instâncias de acompanhamento do *Pan CAIF* são apontadas como "instancias de geração de políticas e de seguimento do programa".

No entanto, não foram obtidas informações suficientes para avaliar o grau de acompanhamento e a efetividade do controle social exercido por estas instâncias.

2. Participação em políticas de moradia

2.1. As políticas de moradia no Uruguai

O Uruguai é o mais urbanizado entre os cinco países estudados, com a urbanização mais precoce e, segundo a Cepal (2005), em 1995 a população urbana já atingia os 90%. Também é apontado como pioneiro e protótipo na construção de um sistema de proteção social nos moldes do Estado de bem-estar, que se inicia já em 1912, com o presidente José Batlle y Ordoñez. (Mesa-Lago, 2000). O direito a uma moradia adequada está amparado na Constituição uruguaia, em seu artigo 45. Assim como a Argentina, o país é marcado por um forte movimento sindical e cooperativista.

A *Ley Serrato*, de 1921, para os trabalhadores que contribuíam com a *Caja de Jubilaciones*, e as leis especiais da *UTE - Usinas y Telefonos del Estado*, *ANCAP - Administración Nacional de Combustible, Alcohol y Pórtland*, beneficiavam os militares e funcionários do setor público e privado. Em 1921 se definem também as ações do *Banco Hipotecario del Uruguay* (BHU), referentes à política de moradia.

A *Ley Nacional de Viviendas*, de 1968, cria um sistema de produção de moradias para os trabalhadores, definindo o *Fondo Nacional de Viviendas*, constituído com base em um imposto aos salários, pago por empregadores e empregados dos setores público e privado, com recursos do orçamento nacional e empréstimos internacionais[192] (Di Paula, 2003a).

Desde então as cooperativas habitacionais são atores destacados neste sistema. O movimento cooperativista assinala que a experiência das primeiras cooperativas habitacionais, surgidas em 1966 (Font, 2001), se reflete no artigo 10 da *Ley de vivienda*, aprovada em 68 e

[192] As definições sobre os contribuintes e montantes deste imposto foram mudando ao longo dos anos: Inicialmente composto por aportes de 1% sobre os salários, pagos por empregadores, empregados, aposentados e pensionistas dos setores público e privado, posteriormente os empregadores privados deixaram de contribuir, houve um acréscimo de cerca de 2 % no IVA (Imposto sobre o Valor Agregado), destinado à moradia e, mais recentemente, os aportes dos aposentados foram vinculados a um fundo específico para construção de moradia para os mesmos (T/U).

que, nos anos 70, o financiamento para programas cooperativos alcançou os 50% dos recursos do *FONAVI - Fondo Nacional de Viviendas* (Fucvam, 2004).

As cooperativas também são citadas em documento sobre a história do BHU[193], que destaca seu papel como promotoras de moradia para os setores de baixa renda. Segundo este documento, a execução do Plano Nacional de Moradia, definido pela lei de 1968, "se leva a cabo por dois Setores: um, o Público –destinado àqueles estratos de menores recursos- que tem como órgão central o INVE, e outro, o Privado, que fica em mãos de promotores, aos quais se oferece assistência financeira na medida em que seus projetos se ajustem ao Plano". O documento assinala que "junto aos setores mencionados, operam as *Cooperativas de Vivienda y Fondos Sociales*, com grande repercussão naqueles setores de baixa renda".

O BHU é peça fundamental das políticas habitacionais, celebrando, já nos anos 60, convênios internacionais com a AID[194] e o BID, para a construção de moradias na capital e interior, através do *Instituto Nacional de Viviendas Economicas* (INVE). Além de seu papel no financiamento, a partir de 1975 o Banco se converte em órgão decisório da política de moradia, delineada nos planos de desenvolvimento implementados pela ditadura (Buroni, 2007, entrevista). Em 1977 se integram ao BHU a *Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI)*, o *Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE)* e a *Caja Nacional de Ahorro Postal*. Neste período, o Banco atua em programas de emergência para situações de despejos de inquilinos, e colabora com o MEVIR (*Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural*).

Durante a ditadura (73/84), segundo Katzman (1999), o BHU estabeleceu critérios de acesso aos empréstimos que favoreceram as classes médias e altas. Recursos que estavam fora do BHU, como aqueles destinados aos municípios ou aos fundos de emergência habitacional, foram incorporados às suas diretrizes, reduzindo-se os recursos destinados aos setores de baixa renda. Criou-se ainda um sistema de empresas privadas, designadas como "promotores" que facilitava o acesso a créditos subsidiados àqueles "promotores" que contassem com capitais de 20% do custo da construção. O autor sublinha que se favoreceram assim manobras especulativas, à custa de políticas públicas. A Fucvam (2004) denuncia igualmente que se reduziram drasticamente os recursos destinados à construção através das cooperativas e que o *FONAVI* foi canalizado para programas realizados através de "promotores privados", em transações pouco transparentes e com casos de corrupção.

As reformas de orientação neoliberal começam em meados dos 80, no primeiro governo de Julio Maria Sanguinetti (85/90, partido Colorado). No entanto, é no governo de Luís Alberto Lacalle (90/95, partido Nacional) que se iniciam as profundas modificações nas políticas

[193] A página web do banco assinala que o BHU surge em 1892, a partir do *Banco Nacional de la República Oriental del Uruguay*. Em 1912 é nacionalizado por José Battle, e inicia suas atividades de crédito rural (1913) e habitacional (1921). Em 1947 se cria o *Departamento Financiero de Habitación*. Ver: www.bhu.com.uy/documentos/historia.htm.

[194] AID: *Agencia para el Desarrollo Internacional*. Convênios realizados em 1963. Informações obtidas na mesma página web.

habitacionais. Seu governo, segundo Magri (2000), implementa reformas orientadas a "desmonopolizar o Estado em múltiplas dimensões de intervenção", produzindo uma profunda revisão no papel das intervenções estatais na política de moradia.

Diversos fatores podem ser identificados na raiz destas reformas, ligados à crise do trabalho, desencadeada a partir da reestruturação produtiva mundial. O governo Lacalle enfrentou, segundo Di Paula (2003a), uma explosão dos assentamentos irregulares, constituídos por trabalhadores, a maioria "sem trabalho estável, formal e adequadamente remunerado" e também enfrentou "o empobrecimento dos trabalhadores do sector médio, que eram os destinatários preferenciais das políticas de moradia de interesse social".

Kaztman e Retamoso (2007) assinalam que, com o ocaso do modelo de substituição de importações, o Estado não conseguiu proteger uma indústria nacional, que não havia conseguido ser mais competitiva. A desindustrialização, o desemprego e a precarização do trabalho tiveram um impacto muito grande no Uruguai, país que havia construído o mais abrangente sistema de proteção social fundado no trabalho.

Em 1990 e 1992 modifica-se a *Ley nacional de viviendas,* criando-se o Ministério de Vivienda, Ordenamento Territorial y Médio Ambiente (MVOTMA), que irá coordenar os programas voltados a famílias com renda inferior a 60 UR (unidades reajustáveis). Embora se mantenha a definição de "mínimo habitacional", se introduzem exceções para programas de emergência, situações socioeconômicas especiais e "Núcleos Básicos Evolutivos (NBEs)". O BHU deixa de ser um banco com funções sociais, voltando-se a promover a intervenção privada através de linhas de crédito a empresas para investimentos em moradias para os setores da chamada "demanda solvente" (Magri, 2000). São revogados artigos que condicionavam a ação do Ministério, transferindo várias definições para os Planos Qüinqüenais. Já no segundo governo Sanguinetti, o Plano qüinqüenal de 95/99 redefine o papel do Estado, mantendo o papel de construtor apenas em caráter subsidiário e definindo que "assumirá funções de planificador e organizador dos programas, incentivando a participação e gestão do setor privado" (Fucvam, 2004).

A Fucvam (2004) denuncia a "prática habitual de construir os NBEs beneficiando as empresas construtoras licitantes", a existência de mecanismos de "intermediação imobiliária" que beneficiam esquemas políticos vinculados à coalizão no governo nacional e o "esvaziamento do *Fondo Nacional de Vivienda"* com a conseqüente "perda de capacidade de solucionar os graves problemas de moradia" da população uruguaia.

O *FONAVI* passa a denominar-se *Fondo Nacional de Viviendas y Urbanismo* (FONAVIyU) e se introduz o mecanismo do "teto de execução" imposto pelo *Ministerio de Economía y Finanzas,* de forma que recursos do Fundo passam a ser destinados a outras funções, quando ultrapassam o teto destinado à moradia. Recentemente a *Fecovi, Federación de las Cooperativas de Vivienda de usuarios por ahorro previo,* assim como o informe sobre os

Direitos Humanos no Uruguai, elaborado pelo *SERPAJ (Sevicio de Paz y Justicia)*, vêm denunciando a destinação de recursos do *FONAVIyU* "a finalidades desconhecidas", em virtude dos tetos estabelecidos pelo executivo (Fecovi, 2004, Dede y Larrosa, 2003).

Em 1998 o país ingressa no que se considera a pior crise econômica de sua história, com os fortes impactos da desvalorização brasileira, de 1999 e da crise argentina, em 2001. No período 1999-2002 o PIB caiu 24%, o desemprego e a pobreza alcançaram níveis jamais vistos (Fecovi, 2004 e estatísticas CEPAL). A situação de moradia se deteriorou, enquanto o Estado se retraiu e se desarticularam as políticas de produção de moradias de interesse social.

Di Paula (2003a) avalia que, enquanto as "políticas da modernidade" construíram uma utopia de integração nacional ao desenvolvimento urbano industrial, a pós-modernidade se enfrenta com "um processo de exclusão social e de expulsão da cidade para a periferia e área metropolitana, e de ambos para o exterior do país". Assinala que, enquanto as "políticas da modernidade" alcançaram investimentos reais de quase 6% do PIB, hoje [o investimento] não chega a 0.5%".

O autor aponta, no entanto, a necessidade de uma revisão crítica nas políticas de construção massiva de moradia social, anteriores às reformas, concentradas em programas do tipo *"llave en mano"*.

Segundo Di Paula estas políticas, embora voltadas aos trabalhadores de poucos recursos, foram utilizadas fundamentalmente pelos setores médios. O autor avalia que, como o FONAVI foi constituído pelas contribuições de assalariados, e sem a contribuição dos setores mais ricos e não assalariados, gerou-se uma redistribuição de renda negativa, a partir dos trabalhadores de menor salário, que não eram "sujeitos de crédito", por sua incapacidade de pagar as quotas relativas ao financiamento, aos de maior salário, que eram "sujeitos de crédito". Enfatiza assim que a ampla evidencia da redistribuição negativa das moradias promovidas e financiadas pelo Estado de bem-estar deixa claro que o "interesse social foi mais o interesse do Estado e da Empresa que da população em seu conjunto".

Estas avaliações são polêmicas, principalmente levando em conta que o Uruguai promoveu a constituição de amplas classes médias assalariadas. No entanto, o forte empobrecimento decorrente da quebra do sistema de industrialização substitutiva, e das soluções liberais implementadas, vem gerando recorrentes análises sobre uma "desfocalização" do gasto social, amarrado ao antigo sistema previdenciário[195].

As avaliações recentes da situação urbana e habitacional uruguaias apontam um quadro de profunda segregação sócio-espacial e deterioração da integração que marcou as esperanças e a paisagem das cidades uruguaias. O despovoamento do centro, a insegurança,

[195] Ver a obra de Fernández e De los Campos (2004) e os diversos artigos em CIESU, CLAEH e UR (1995).

o violento crescimento dos bairros situados na costa residencial de Montevidéu, com suas altas torres residenciais de luxo, em contraste com o crescimento de assentamentos irregulares e de bairros homogeneamente pobres[196], nas periferias distantes dos serviços urbanos, nos quais se acumulam as desvantagens, os estigmas e a segregação, provocam o surgimento de uma "cidade partida" e um "endurecimento da estrutura social" que chocam profundamente o povo uruguaio (Kaztman e Retamoso, 2007; Proposta, 2004; Di Paula, 2003a).

Se as políticas do Estado de bem-estar, ou da "modernidade", como assinala Di Paula, foram regressivas, massificadoras, "viviendistas", incapazes de articular moradia e cidade, hoje a situação é ainda pior.

O desafio de superar o "viviendismo" aponta a necessidade de vincular as políticas habitacionais à política urbana e ao desenvolvimento local. Para além do tradicional objetivo de gerar emprego na indústria da construção e apoiar os processos de produção com tecnologias modernas, o autor destaca a necessidade de contribuir para reduzir a pobreza, a exclusão social e a segregação residencial e de fomentar a participação da comunidade (Di Paula, 2003a).

O autor, em outra obra (2003b:11) avalia que a situação econômica impulsiona "a decadência das áreas centrais" e "centrifuga setores da população para as periferias empobrecidas, criando-se novos assentamentos precários" na região metropolitana. Assinala que, a partir de 1990, os governos do partido Frente Amplio em Montevidéu[197], apesar do confronto com a orientação política do governo nacional, identificam a necessidade de intervenção no processo de "reestruturação negativa", caracterizado por acentuada segregação sócio-espacial na cidade. A Intendência Municipal (IMM) elabora um Plano Estratégico para o Desenvolvimento de Montevidéu que, embora reconheça as limitadas capacidades do município, afirma a necessidade de que ele tenha "um papel decisivo na reestruturação e reequilíbrio da cidade segregada".

Da mesma forma, novas diretrizes e planos aprovados desde então[198] apresentam propostas que redefinem a intervenção do Estado na política urbana e de moradia. Estas propostas afirmam metas como o "reequilíbrio sócio-urbano", "evitar a expansão urbana

---

[196] A Fucvam aponta que, entre 1998 e 1999 houve um aumento de 500% nos despejos de "maus pagadores" e que entre 85 e 96 houve um crescimento de 8% das moradias não recuperáveis. Citando Di Paula, aponta que enquanto Montevidéu cresceu a uma taxa de 0.23% anual, a área metropolitana no mesmo período (85-96) cresceu a 2.5%, a área metropolitana fora de Montevidéu cresceu 35.2% e a "cidade da costa" cresceu 97% (Di Paula, J. *"Los impactos de las políticas habitacionales de la última década en la forma urbano metropolitana de Montevideo". Revista Vivienda Popular* Nº 8).

[197] No período 1990-2004, estes governos estabelecem uma "bipolaridade" política com os governos nacionais, de orientação liberal, uma novidade na política uruguaia. No período de 2000-2004 governa o presidente Jorge Batlle, do Partido Nacional, que controla o MOVTMA, enquanto os programas de melhoramento de assentamentos irregulares, apoiados pelo BID, estão na OPP, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, controlada pela fração governista do Partido Colorado (Di Paula 2003b).

[198] Como a Resolução 2004/96 e o Plano de Ordenamento Territorial para 1998-2005 (Di Paula 2003b:12).

desnecessária", estimular a "redensificação das áreas dotadas de infra-estrutura urbana" e "reverter processos de segregação urbana". Propõem ações voltadas a "erradicar as manifestações de marginalidade mediante dotações de equipamentos que assegurem o direito ao uso e desfrute da cidade", e a estimular a "reedificação, redensificação e recuperação das áreas centrais da cidade, mediante a reabilitação e restauração de seu patrimônio arquitetônico e urbanístico, com destino principalmente de moradia e equipamentos público e privado". A compra de terrenos para a formação de uma "Carteira de Terras" do município é um mecanismo de regulação do mercado de terras, que busca favorecer o acesso ao solo urbano às cooperativas e aos "grupos de menores recursos" (Di Paula 2003b: 18).

Propostas como a densificação das áreas dotadas de serviços urbanos, a formação de carteiras de terras e a afirmação do direito à moradia e à cidade são comuns ao movimento pela Reforma Urbana em outros países e buscam redefinir o papel do Estado na regulação e promoção de uma cidade eqüitativa e acessível a todos.

Além destas propostas, destaca-se ainda o surgimento de um coletivo de atores sociais que elaborou uma "Proposta de plano qüinqüenal de moradia, para 2006-2010". Percebe-se, neste documento (Proposta, 2004) que, em meio à desregulamentação vigente, a antiga *Ley de Vivienda* de 1968 continua sendo referência em alguns aspectos. Esta "Proposta de Plano Qüinqüenal" acentua a necessidade de superar concepções centradas na produção de moradias e pensar o conjunto da cidade, especialmente a utilização das áreas e infra-estruturas ociosas. Enfatiza também os objetivos de superação da pobreza e de atender aos novos tipos de famílias, especialmente as famílias mono-parentais e o crescente número de idosos que vivem sós. Propõe um Plano que seja integrado, sustentável, continuado eficiente, participativo. O Plano deve "fortalecer o desenvolvimento local; a participação e a "concertação" entre diferentes atores, públicos e privados, e da população organizada". A proposta não atribui ao Estado um papel de produtor de moradias, mas afirma que ele deve criar as condiciones para que "a produção se realize por meio do setor privado e das organizações sociais". O mercado deve oferecer soluções para os setores que podem pagar e o Estado deve regulamentar estimular e criar condições. Por outro lado, o Estado deve "utilizar a política de moradia como um mecanismo de redistribuição progressiva de renda (salários, aposentadorias, rendas, lucros), priorizando como sujeitos da mesma aos sectores mais desfavorecidos e estabelecendo a solidariedade dos mais ricos". Esta proposta vem sendo negociada a partir de vários interesses contrapostos. Segundo Buroni (2007, entrevista) varias entidades da sociedade civil não participaram desta articulação "por discrepâncias em alguns pontos".

Nota-se assim um momento de polêmica e debate sobre as reformas e rumos da política de moradia. No centro desta polêmica situam-se novas realidades do mundo do trabalho e da produção das cidades e as redefinições sobre o papel que o Estado deve jogar na regulação destes processos.

2.2. A sociedade civil que incide nas políticas de moradia

No Uruguai, desde princípios do século XX, o cooperativismo organizou-se tanto no âmbito sindical como no âmbito territorial. Em 1966 surgem, no interior do país, as primeiras cooperativas habitacionais, que, segundo Guillermo Font (1997) "foram a base para o capítulo 10 da *Ley de Viviendas*" de 1968.

As cooperativas habitacionais se organizam frequentemente com base em sindicatos, mas cada vez mais vêm organizando-se em bases territoriais. Em 1970 articulam-se através da Fucvam, que se destaca entre os movimentos sociais nas lutas pela recuperação da democracia e por seu caráter propositivo. Seu documento de 2004 descreve sua trajetória na qual vem "buscando soluções, aportando novidades tecnológicas, reduzindo custos, aumentando a qualidade das moradias e assumindo a solução de complexos problemas de urbanização nas cidades". O documento destaca seu papel propositivo, especialmente durante as crises, nas quais a Fucvam vem buscando encontrar soluções alternativas, "mecanismos paliativos aos altos custos" e "calendários de execução" viáveis (Fucvam, 2004).

As cooperativas habitacionais são atores reconhecidos em todo o processo de construção das políticas habitacionais e urbanas, marcadas por suas propostas de financiamento e por suas tecnologias de construção e organização comunitária.

O movimento cooperativo enfatiza muito a importância do envolvimento do usuário no processo de conquista e construção da moradia. A Fucvam destaca a importância dos "serviços comunitários auto-gestionados pela Cooperativa para melhorar a qualidade de vida das pessoas", entre os quais "policlínicas médicas e odontológicas; bibliotecas e centros culturais; creches; atividades esportivas e recreativas; manutenção de espaços verdes, iluminação e ruas; melhorias dos serviços públicos; construção e doação ao Estado de locais escolares etc." Destaca ainda os serviços que são oferecidos de forma centralizada pela Federação como a assessoria jurídica.

As experiências de participação social na produção do hábitat são distintas e, conforme aponta Di Paula, existem exemplos de participação mais ativa e "decisória" nos processos de autogestão, e uma participação mais passiva, que apenas aporta mão de obra gratuita aos programas habitacionais.

A experiência na gestão de programas habitacionais e sociais com base na organização comunitária faz de muitos dos cooperativistas, ativos líderes sociais. Segundo Font (1997), destacam-se os cooperativistas que são eleitos por suas organizações de base para integrar os *Consejos Vecinales,* criados no processo de descentralização e orçamento participativo de Montevidéu.

Diferente de outros países, e de forma semelhante ao argentino, o movimento sindical uruguaio vem se renovando e abrindo-se a novas demandas sociais. A Fucvam, até por suas

origens mutualistas, mantém estreitas relações com a Central Sindical PIT-CNT, com a *Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay* (FEUU), a *Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas del Uruguay* (ONAJPU) e a *Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP)*, da qual é membro fundador (Font, 2001). A Fucvam é fundadora da *Secretaría Latinoamericana de la Vivienda Popular (SELVIP)*, fundamental apoiadora do movimento cooperativista por ajuda mútua na Argentina, Paraguai e Brasil. É integrante da *Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Trabajadores (COLACOT)*, da *Comisión de Vivienda de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI)* e da Coalizão Internacional pelo Hábitat (HIC).

Além da Fucvam, a Fecovi é outra federação de cooperativas de moradia. Além das cooperativas habitacionais, ONGs como o *CCU (Centro Cooperativista Uruguayo)*, centros acadêmicos universitários e organizações de profissionais ligados à questão habitacional são atores relevantes no debate e na formulação de políticas para esta área.

Entre estes se destaca a Faculdade de Arquitetura, a qual, em 2002, convocou a instalação de uma Mesa sobre *Vivienda y Financiamiento*, no marco das atividades da *Comisión Social Consultiva* da Universidade da República. Esta mesa reuniu diversas organizações – sociais, empresariais e técnicas, que elaboraram uma agenda de debates.

Um conjunto destas organizações (a própria Faculdade, a Associação de bancários (Aebu), Fecovi, Fucvam, o Movimento "Tacurú", o Sindicato da Construção (SUNCA), a Câmara da Construção do Uruguai e a Sociedade de Arquitetos), elaborou e aprovou um documento que contém um diagnóstico profundo da situação e uma detalhada Proposta de *"Plan Quinqüenal de Vivienda"* para 2006-2015. (Propuesta, 2004).

De parte do Estado houve, em 2005, a convocação de um Grupo Assessor para a elaboração do Plano qüinqüenal de moradia. O informe oficial destaca que desta forma "se gera pela primeira vez um âmbito real de participação conjunta, para a elaboração de propostas que articulem os aportes da sociedade civil com o Estado". O informe ressalta ainda que o debate não se esgotará nesta instância, a qual permanecerá "como interlocutor privilegiado para desenvolver a gestão e o acompanhamento do Plano durante sua execução" (Presidência, 2005).

A criação deste Grupo Assessor retoma diretrizes da "*Ley Nacional de Vivienda*" e, segundo informe oficial, amplia a participação para "organizações representantes dos atores sociais, empresariais, acadêmicos e a outros organismos do Estado". De acordo com o decreto de criação o grupo será presidido pelo *Director Nacional de Vivienda* e integrado pelos diretores nacionais de *Ordenamiento Territorial y de Medio Ambiente* e por delegados dos Ministérios de Economia e Finanças, de Defesa Nacional e de Trabalho e Seguridade Social. Segundo o decreto, o MVOTMA convida a participar das secções do Grupo Assessor a representantes da Intendência Municipal de Montevidéu, do Congresso Nacional de

Intendentes, do Banco de *Prevision Social*, MEVIR, PIT-CNT, Fucvam, Fecovi, *Sociedad de Arquitectos del Uruguay*, *Agrupación Universitária del Uruguay*, organizações de empresários e de aposentados, a Anong e a Universidade da República.

Segundo Buroni (entrevista, 2007), o Grupo Assessor tem funcionado regularmente com as organizações nomeadas e outras entidades da sociedade civil, posteriormente convidadas, através de uma convocatória bastante ampla e não excludente. Assinala ainda que esta "é uma Comissão Assessora e, como tal, propõe, mas não decide", e ainda que não existem recursos orçamentários para apoiá-la, seja em pessoal, em pesquisas, em processamento de dados" o que é sua maior debilidade. Buroni sublinha que o Estado uruguaio continua sendo muito centralizado, de forma que, no nível local se constituem instâncias participativas vinculadas aos programas habitacionais, mas que "inevitavelmente terminam, na maior parte das vezes, por solicitar recursos centralizados" pois "a última palavra é do governo nacional ou departamental".

2.3. Fases da política em que a sociedade incide

a. Reivindicação e incidência na agenda pública

Como visto, há forte participação da sociedade nos debates sobre a política de moradia. A agenda destas políticas é influenciada pelo movimento cooperativista, notando-se o financiamento à construção social do hábitat numa proporção maior do que nos demais países.

Como espaço institucional de diálogo sobre a política destaca-se o *Grupo Asesor de la Dirección Nacional de Vivienda*, criado em 2005 pelo Decreto Presidencial 125/005, com a finalidade de participar de um processo de elaboração de recomendações para a elaboração do Plano Qüinqüenal de Moradia que o MVOTMA veio a apresentar ao Parlamento, como diretriz para suas leis orçamentárias anuais.

O grupo é composto por representantes estatais e por representantes da sociedade civil convidadas pelo governo. Outras organizações podem ser convidadas (Buroni, 2007, entrevista).

b. Proposição e planejamento

Conforme visto, atores da sociedade civil elaboram e debatem propostas de políticas habitacionais e, recentemente, participam em instancias oficiais de planejamento destas políticas, como o Grupo Assessor para a elaboração do Plano Qüinqüenal de moradia.

A capacidade propositiva da sociedade civil parece ser bastante alta, em virtude da articulação entre setores da Universidade e arquitetos com ONGs e com o movimento cooperativista. No entanto sua participação em instancias oficiais não se dá através de mecanismos representativos, mas através de convites nominais que, segundo Buroni (2007,

entrevista), são bastante amplos, inclusivos e representativos. Esta informante assinala, porém, que esta é uma "Comissão Assessora e, como tal, propõe, mas não decide".

c. Decisão

Não foram encontrados espaços participativos decisórios. As possibilidades de participação em decisões sobre a política ocorrem no citado Grupo Assessor, assim como no interior de programas locais de construção cooperativa.

Buroni (entrevista, 2007) destaca a importância e a limitação dos espaços locais de participação sublinhando que "nas cooperativas se pode decidir sobre a construção que a própria cooperativa vai realizar, mas não sobre políticas", pois o Estado uruguaio continua muito centralizado.

d. Execução

As cooperativas habitacionais participam amplamente da execução de programas habitacionais. Não é uma participação instrumental, mas é grande o protagonismo do movimento cooperativo nas decisões sobre o processo.

e. Avaliação

O movimento cooperativo, articulado com universidades, organizações profissionais e sindicais produzem avaliações e acompanhamento detalhado da política de moradia. No entanto, não há espaços oficiais decisórios de controle social.

VI. QUADRO REGIONAL DAS POLÍTICAS DE INFÂNCIA E MORADIA

Observaram-se nesta pesquisa experiências participativas que envolvem, conforme aponta González (2003:352), desde o extremo de organizações sociais "que limitam sua participação à implementação de políticas" até exemplos de participação nas diferentes fases, com capacidades de influenciar na construção de novos paradigmas e, mais concretamente, no "desenho e a formulação das políticas". Como a autora, pode-se apontar que "os esforços organizados" da sociedade para "participar em decisões públicas" se apresentam de formas muito variadas, como a incidência através de campanhas de mobilização e educação da sociedade, cursos de capacitação[199] sobre direitos e sobre instrumentos de política pública, formação de alianças e realização de estudos para a promoção de agendas específicas, debate e manifestações junto a parlamentares ou autoridades públicas tomadoras de decisões, participação em conferências e conselhos consultivos ou deliberativos sobre as políticas em âmbito nacional ou subnacional.

No extremo em que a participação se limita à execução de programas podem-se identificar duas situações. Por um lado, a utilização das organizações sociais como "terceiras" na execução de programas definidos pelos governos, por outro lado, situações em que a iniciativa da sociedade se volta à experimentação de modelos de políticas e as transforma em experiências piloto, que poderão ser assumidas em caráter mais amplo pelo poder público. No extremo mais amplo, nota-se a incidência da sociedade na construção de paradigmas e na implementação de novas políticas, caso das coalizões nacionais e internacionais onde se articulam desde organizações locais até organizações mais amplas, em esforços continuados de incidência sobre a opinião pública e os poderes públicos, que vão desde as ações de *lobby* ou *advocacy* até o desenho, a deliberação e o controle sobre as políticas. Ressalta-se que um efetivo controle social, que inclui capacidade deliberativa e de controle sobre as políticas é ainda praticamente inexistente.

É no limite entre estes extremos que o presente capítulo busca realizar um balanço, apontando as características da participação em cada política e em cada país e verificar a existência de algum nível de controle social sobre a política em sua expressão nacional.

[199] Inéz González e Candelária Garay (2003: 325) citam a realização de cursos de capacitação sobre direitos da infância para instituições provedoras de serviços na Argentina, o Instituto Pólis faz cursos sobre o Estatuto da Cidade e sobre as políticas do ECA.

Síntese por países

• Argentina

As políticas de infância

Embora ainda sejam poucos os espaços formais de participação nota-se uma nova forma de envolvimento e um crescente interesse de setores da sociedade argentina em participar ativamente no desenho e controle social de novas políticas para a infância. O agravamento de uma situação que nunca havia alcançado os níveis recentes de desagregação é forte motivador desta nova incidência. Em 2001 a consulta nacional realizada pela Frenapo pede uma *"Asignación Universal"* para os menores de 18 anos, e desde então se realizam as marchas do Movimento *Chicos del Pueblo*. A revogação das antigas leis do patronato e a adequação do país aos princípios da *Convención por los Derechos del Nino (CDN)* vem sendo alvo de importantes articulações como o Fórum da Província de Buenos Aires e a Campanha nacional *"Políticas Públicas para la Infancia – Ciudadanía de Niños y Jóvenes"* impulsionada pelo Centro Nueva Tierra, UNICEF e FARCO. ONGs, entidades assistenciais, organizações profissionais e sindicais envolveram-se ativamente nestes processos. Sua iniciativa tem sido decisiva para a aprovação de novos Códigos para a infância e para a criação de conselhos em algumas províncias e municípios.

No entanto, o complexo processo de descentralização argentino, que esbarra na autonomia das províncias, dificulta a generalização das novas políticas, a articulação entre espaços nacionais e subnacionais e até mesmo a construção de um sistema nacional de informações sobre os espaços participativos e as políticas de infância no país.

As políticas emergenciais voltadas às crises que impactaram a sociedade argentina desde os anos 90 propiciaram a proliferação de novas organizações assistenciais que participam de forma instrumental da execução de programas sociais de combate a pobreza. No entanto, a participação destas organizações em mobilizações encabeçadas por entidades de luta pelos direitos da infância vem gerando debates e negociações com o Estado sobre a construção de um sistema integrado e participativo de direitos.

Apontam-se avanços na consciência sobre os direitos da infância e no envolvimento das organizações assistenciais com as lutas por direitos, bem como no envolvimento da sociedade na construção de novas políticas e novo paradigma legal de direitos. Por outro lado, observa-se a dificuldade em implementar as novas leis e em efetivar construção e a capacidade deliberativa dos espaços participativos.

As políticas de moradia

Encontraram-se muitos indicativos de mobilização social sobre o tema da moradia popular, especialmente o surgimento de organizações cooperativas, que se acentuou após a quebra do modelo de bem-estar e da profunda crise de 2001. A questão da autonomia permanece complexa na Argentina e é continuamente recolocada, como no caso da vinculação da FTV com o oficialismo.

Programas governamentais como o Programa Federal de Emergência Habitacional abrem espaços de participação através de cooperativas que, em alguns casos articulam-se com ONGs ou movimentos mais amplos como a CTA. Algumas prefeituras, como Rosário, também apóiam a organização das cooperativas. Há também movimentos cooperativos como o MOI, cujas experiências tornam-se espaços de construção de propostas de política pública.

Uma descentralização tortuosa e incompleta, que se limita ao âmbito administrativo, no caso dos IPVs, muitas vezes não chega aos municípios e é marcada por interferências político-partidárias, dificultando a participação de organizações locais nas decisões sobre as políticas nacionais. As diferenças políticas e administrativas nas diversas províncias e municípios dificultam a articulação das políticas e também a criação de uma agenda comum de participação social.

Recentemente, o paradigma da Reforma Urbana começa a articular debates mais amplos sobre a política urbana. Estes debates envolvem articulações entre ONGs, Universidades e organizações sociais e apresentam críticas ao modelo de construção massiva de moradias, destacando-se o debate sobre o papel do Estado na produção de moradias e na regulação do mercado imobiliário.

Ao contrário das políticas de infância, não há espaços formais e permanentes de participação.

• Brasil

As políticas de infância

A incidência da sociedade civil na política de infância no Brasil é mais efetiva do que nos demais países, com a definição de espaços formais, permanentes, paritários e deliberativos. No Brasil a construção de um paradigma de direitos da infância não se iniciou com a Convenção Internacional, mas é anterior e veio de dentro da sociedade civil, cuja iniciativa foi determinante no processo.

As experiências realizadas nos anos 80 com os programas anti-menoristas desenvolvidos por educadores de rua, serviram de base para o desenho de propostas de

novos programas e políticas contrários à "institucionalização" ou internação de crianças e jovens, características do paradigma menorista, e de uma política fortemente fundada na filantropia.

No processo Constituinte a sociedade elaborou propostas de políticas mais públicas e participativas. Articularam-se redes nacionais e internacionais com a presença de entidades de atendimento, entidades de defesa de direitos, entidades de crianças e profissionais da área, entre as quais se destacam os Fóruns DCA, os CEDECAS e a ANCED.

A constituição de redes internacionais e nacionais que articulam entidades de defesa de direitos, profissionais e entidades de atendimento à infância consolidou um campo político que vem desenhando, com instrumentos concretos, um paradigma de política pública, conhecido como o paradigma da proteção integral aos direitos da infância, e que se expressa concretamente no ECA. Novos conselhos são desenhados com muito maior alcance dos que os poucos conselhos existentes nos demais países: são espaços deliberativos, paritários, e não há ingerência formal do Estado na eleição dos representantes da sociedade. Inicia-se a construção de um Sistema nacional de informações alimentado pelos conselhos, o SIPIA e também a construção de uma metodologia para o monitoramento do orçamento voltado à criança (OCA).

A política definida pelo ECA introduz inovações ousadas, numa área tradicionalmente marcada, por um lado, pela filantropia e por outro, pela não transparência das ações judiciárias. Os Conselhos de Direitos introduzem possibilidades de controle social sobre políticas executadas por agentes estatais e privados – as entidades de atendimento aos direitos da criança. Os Conselhos Tutelares introduzem inovação nas possibilidades de participação da sociedade na execução e controle social de uma política tradicionalmente exercida por juízes de menores, instituição controvertida e pouco transparente.

No entanto, estes avanços não bastam para que prevaleça uma cultura e um paradigma de direitos na sociedade, no Estado e nas políticas públicas. Concepções neoliberais fortalecem um paradigma filantrópico e reduzem a presença do Estado nas políticas de garantia de direitos. Disputas entre interesses privados e públicos, e entre entidades que defendem diferentes concepções, distintas das afirmadas pelo ECA, fazem com que os espaços participativos, como Fóruns, Conselhos de Direitos e Conselhos Tutelares, sejam continuamente disputados. Os setores comprometidos com o paradigma de direitos muitas vezes perdem espaços e avaliam continuamente se "vale a pena" participar.

Apesar de tudo, parece bastante claro que a participação nas políticas de infância no Brasil é a mais forte entre os países que analisados.

Restam, no entanto, desta análise, algumas desafios e temas de investigação que serão retomados a seguir. Entre eles se destacam as dificuldades da sociedade civil que

compartilha o projeto político definido pelo ECA, de ocupar os espaços construídos com menos timidez e maior qualificação técnica e política.

As políticas de moradia

A participação social em políticas habitacionais ocorre tanto em espaços informais (fóruns e debates com parlamentares) como formais (Conferências e Conselhos). Apesar da precariedade que ainda marca todas as experiências e espaços participativos, pode-se notar a incidência da sociedade civil que afirma o paradigma da Reforma Urbana para as políticas habitacionais, especialmente na política de moradia popular, tanto em espaços formais como informais, tanto no nível local como nacional. Não se limita a incidir na execução de convênios ou programas, mas participa na definição das políticas nestes âmbitos e ainda na construção de uma nova institucionalidade, constituída pelo novo Ministério, Conferências e Conselhos das Cidades.

A constituição de redes articuladas entre profissionais, ONGs e movimentos sociais consolidou um campo político que vem desenhando, com instrumentos concretos, um paradigma de política pública, conhecido como campo da Reforma Urbana ou paradigma do Direito à Moradia ou ainda, do Direito à Cidade. Este paradigma coloca em debate temas como o direito à moradia, tradicionalmente entendida como bem de responsabilidade privada, e o papel do Estado na garantia deste direito. Define propostas de financiamento subsidiado da moradia para famílias de baixa renda e instrumentos que definem controles para o mercado imobiliário e da construção civil, como as ZEIS e o imposto progressivo sobre os imóveis ociosos. Alguns movimentos sociais defendem a possibilidade de construção social do habitat, através dos "mutirões" ou cooperativas habitacionais.

No entanto, a implementação de uma política urbana e habitacional descentralizada exige a construção de uma nova institucionalidade nos níveis estadual e municipal, que ainda não está desenhada e construída. Na área da política urbana é preciso articular institucionalidades e orçamentos distintos, como as políticas e fundos de saneamento, transporte, meio-ambiente, habitação, e habitação de interesse social.

A participação da sociedade civil nos espaços institucionais – conferências e conselhos - exige um nível de qualificação e de articulação muito complexo. O Fórum Nacional da Reforma Urbana tem sido espaço destacado de articulação técnica e política, presente em todo o longo processo desde a Constituinte até hoje. A construção de um sistema nacional participativo, no entanto, gera expectativas frequentemente frustradas em relação aos resultados alcançados. Para uma identificação mais precisa dos fatores que podem potenciar a participação nesta política seria necessária uma avaliação mais profunda destas expectativas e resultados, que não cabe neste trabalho.

Em comparação com os demais países do cone sul, a incidência da sociedade civil brasileira na construção de um novo paradigma de direito à moradia é a mais forte. Em relação com as políticas de infância, pode-se constatar que o sistema descentralizado ainda está menos definido e implantado, há um menor número e menor consolidação de conselhos e conferências. Por outro lado, o campo da Reforma Urbana, talvez por viver um intenso momento de conquistas institucionais, ainda está mais mobilizado do que o campo que defende os direitos da infância, que já enfrentou grandes revezes.

• Chile

As políticas de infância

A convenção internacional (CDN, em espanhol) que afirma o novo paradigma de direitos coincide com o início dos governos da Concertación, no Chile. Não ocorre uma revisão profunda na antiga legislação menorista e novos serviços de atenção à infância são criados, apoiados numa rede de instituições colaboradoras.

A política começa a ser descentralizada em 2001 com a criação de coordenações regionais do Sename. Desde então surgem debates sobre a construção de um "sistema de atenção à criança". Os governos locais e as ONGs convertem-se em atores importantes, executores ou mediadores de políticas públicas.

A educação também incorpora uma rede de instituições privadas que segundo Delamaza (2004:119, 120) desde 2004, devem atender a exigências de transparência e de inclusão de alunos "em risco social". Em 2005 definem-se critérios para a subvenção das instituições ligadas ao Sename. Criam-se serviços municipais para a reinserção, a proteção dos direitos da infância (OPD), para a informação, denúncias e sugestões (OIRS) sobre os mesmos direitos.

Embora seja recorrente a avaliação de que a participação da sociedade civil nas políticas públicas é muito frágil, ou de que "não há uma sociedade civil que possa questionar o governo", nota-se um interesse crescente de atores da sociedade civil em qualificar-se e articular-se para participar de forma mais ativa das políticas de garantia dos direitos da infância.

Delamaza assinala que as organizações sociais da área da infância se caracterizam pela articulação em torno da conquista de legislação compatível com o paradigma afirmado pela CDN. Notam-se articulações nacionais, como a "*Red de ONGs Infância y Juventud Chile*" e de vínculos com redes e fóruns internacionais, tanto em âmbito exclusivamente societal como aquelas vinculadas às Nações Unidas.

No Chile, em face da tão citada fragilidade da sociedade civil, a participação social nas políticas de infância se destaca em relação a outras áreas, embora pareça mais frágil do que

nos demais países. Assinala-se uma certa reativação de uma parcela da sociedade que repensa sua responsabilidade frente a garantia dos direitos da infância. Entretanto o governo privilegia um "Conselho Assessor Presidencial", integrado por convidados e não foram obtidas referências a outros espaços formais de diálogo em que a sociedade civil escolha seus próprios representantes. Restam questões sobre o quanto o "Conselho Assessor" representa a sociedade civil ligada à temática da infância.

As políticas de moradia

As entrevistas e bibliografia sobre a sociedade civil no Chile enfatizam o difícil diálogo da sociedade civil com o Estado durante os governos da *Concertación*, apresentados como centralistas, voltados a soluções empresariais ou tecnocráticas e pouco permeáveis à participação da sociedade. A descentralização, com traços administrativos, não chega às províncias e comunas, que têm reduzido papel na política pública.

Na área da moradia, apesar de um passado de muita mobilização social, com forte presença dos movimentos de *pobladores*, especialmente nos governos de Frei e de Allende, muitas das referências atuais enfatizam a debilidade da sociedade civil e uma participação instrumental, restrita a execução de convênios de implementação de programas habitacionais localizados. Apesar da forte queda nos índices de pobreza e de praticamente eliminado o déficit habitacional, o Chile é marcado por avaliações desesperançadas sobre a situação da moradia. Assim como Argentina e Uruguai, encontram-se muitas referências à desagregação que marcou o desmantelamento dos sistemas de proteção do Estado de bem-estar e à segregação urbana que se acentua nas grandes cidades. Bairros homogeneamente pobres, conjuntos habitacionais degradados produzem o surgimento de marginalidade juvenil, com deserção escolar, gravidez precoce e envolvimento com o mundo das drogas (Sabatini, Campos, Cáceres e Blonda, 2007).

Os mesmos autores destacam também o surgimento de novas mobilizações, diferentes dos movimentos dos anos 70, que reivindicam o acesso a bairros com infra-estrutura urbana, mudando uma perspectiva "*viviendista*" por outra mais centrada no direito à cidade. Os autores focalizam as novas formas de exclusão e desagregação na sociedade chilena e destacam a ausência das "tradições associativas próprias da esquerda chilena" e a falta de partidos e ideais revolucionários como possíveis causas do sentimento de desagregação experimentado atualmente pela sociedade civil.

Observou-se entretanto, através de visita de campo e entrevistas, como uma parte das ONGs que executam estes programas conveniados desenvolvem atividades que vão além do estritamente local, reúnem-se, articulam-se com universidades e com organizações populares e

debatem avaliações que, segundo Sandoval (2007, entrevista), poderiam convertê-los "em uma política mais permanente".

Destaca-se também a qualidade das avaliações produzidas e publicadas por ONGs e universidades[200] e uma certa retomada nos debates entre sociedade civil e Estado. As atividades do *Observatorio de Vivienda y Ciudad*, promovido por diversas organizações entre as quais SUR, articulam ONGs, profissionais urbanistas e articulações de movimentos populares. O próprio governo tem promovido oficinas de avaliação dos programas conveniados, buscando definir critérios para os convênios e alianças estratégicas com alguns parceiros.

• Paraguai

As políticas de infância

Embora num contexto extremamente adverso, seja pela precariedade das instituições democráticas do país, seja pelas grandes limitações de mobilidade política da sociedade civil, que ainda continua bastante controlada pela repressão e cooptação do partido Colorado, nota-se uma grande mobilização da sociedade civil paraguaia, que conquistou uma legislação para a infância bastante progressista em relação aos países estudados.

Em relação a outras áreas de política social, a área da infância se caracteriza pela presença de articulações nacionais, como a CDIA, e de vínculos com redes e fóruns internacionais, tanto em âmbito exclusivamente societal como aquelas vinculadas às Nações Unidas e outros organismos internacionais comprometidos com a melhoria das condições de vida da Infância.

A participação da sociedade civil paraguaia ocorre principalmente na construção de um novo paradigma e agenda de política pública. Não se pode citar um efetivo controle social sobre a política. Destacam-se as iniciativas da sociedade civil na elaboração do novo *Código del Nino y Adolescente* e nas experiências piloto de implantação das Codenis - *Consejerias Municipales por los Derechos de la Niñez y Adolescência*. No primeiro caso trata-se de incidência na política nacional como um todo, no segundo caso é a experiência de implantação de um programa público inovador, localizado apenas em alguns municípios.

Apesar da não efetivação dos Conselhos como órgãos deliberativos e fiscalizadores, nota-se uma significativa capacidade de iniciativa na sociedade civil paraguaia na elaboração e negociação de propostas de políticas e programas de direitos da infância. Atualmente, em face

[200] Ver publicações de Ediciones SUR e a Revistainvi, do Instituto de la Vivienda da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidad de Chile.

das dificuldades em avançar no plano institucional, a CDIA vem privilegiando uma estratégia de vigilância e denúncia das violações de direitos.

As políticas de moradia

No Paraguai, os órgãos públicos responsáveis pela política de moradia são desarticulados e extremamente vulneráveis aos interessas partidários, e os programas sociais são usados com finalidades eleitorais. A corrupção dificulta a construção de relações democráticas entre Estado e sociedade. Não há uma descentralização política que defina atribuições para os departamentos e municípios, de forma que a interlocução da sociedade ocorre junto à esfera nacional.

Desde que se acentua o processo recente de urbanização do país, os movimentos sociais por moradia se intensificam na área metropolitana de Assunção, e apresentam reivindicações que avançam para as primeiras experiências de elaboração e negociação de propostas de políticas de moradia. Identificaram-se experiências em que houve negociação e incidência em decisões sobre políticas para as cooperativas habitacionais e para a titulação da terra urbana. Algumas ONGs apóiam as organizações cooperativas e as ocupações urbanas.

No entanto, não foram identificadas redes e plataformas de direitos, com a extensão daquelas na área da infância, exceto a vinculação com a FUCVAM uruguaia e com a SELVIP, movimento latino-americano que começa a difundir propostas de valorização da construção social do habitat e de políticas públicas de apoio a cooperativas habitacionais. A participação em políticas de moradia parece bem mais frágil do que nas políticas de infância.

• Uruguai

As políticas de infância

Existe uma participação significativa da sociedade uruguaia no debate sobre as políticas de infância. Um segmento bastante ativo da sociedade civil se mobiliza pela implantação do novo paradigma definido na Convenção Internacional de 1989, destacando-se ONGs, organizações sindicais, profissionais e acadêmicas ligadas à infância. Apesar das receitas liberais de enfrentamento das crises que se acentuam desde o final dos anos 90, os diversos governos protagonizaram esforços por uma atenção mais integral à criança. Nota-se ainda um processo de descentralização administrativa do INAU e dos programas vinculados a este Instituto.

No entanto, a iniciativa de criação de diversos espaços de desenho e negociação de políticas é predominantemente governamental. O Comitê pela Erradicação do Trabalho Infantil

- CETI é aquele onde se nota maior iniciativa da sociedade civil. Não existem espaços formais de deliberação e controle social sobre as políticas de infância.

Destaca-se a alta qualidade das avaliações e do debate sobre uma nova institucionalidade para as políticas sociais, sobre as relações entre o público e o privado, sobre as reformas do Estado, o papel do Estado e da sociedade na criação de um "novo Estado Social".

As políticas de moradia

É forte a participação da sociedade civil na política de moradia uruguaia. Como em nenhum dos outros países, as políticas governamentais levam em consideração as reivindicações do movimento cooperativo. Universidades e organizações profissionais fortalecem a capacidade avaliativa e propositiva deste movimento, favorecendo um diálogo freqüente entre sociedade e Estado, mesmo quando através de denúncias, nos momentos de maior autoritarismo estatal.

A articulação entre o nível nacional e os departamentos foi maior nos períodos em que foram governados pelo mesmo partido. A quebra da estabilidade política tradicional produziu interrupções no processo de descentralização política, que atualmente vem sendo retomado.

Após a liberalização e precarização da política habitacional, a sociedade civil vem participando do debate sobre os limites do modelo anterior e sobre a redefinição dos papéis do Estado, do mercado e da sociedade nas políticas habitacionais. A lei habitacional de 1968 permanece como referência mas emergem novos paradigmas.

Atualmente são experimentados novos espaços de interlocução entre Estado e sociedade, que ainda se chocam com uma cultura centralista. A participação em políticas públicas no Uruguai parece constituir um modelo próprio, com a constituição de grupos de trabalho e comitês assessores.

Novos paradigmas de políticas de direitos

• Os direitos da infância

Os novos paradigmas afirmados pela Convenção internacional de 1989 marcam uma inflexão muito forte nas políticas para a infância. Ela consolida a formulação do que é chamado o paradigma da proteção integral aos direitos da infância. Após a prevalência de políticas repressivas e filantrópicas, surge uma nova política, voltada a uma nova face da pobreza e a uma nova concepção de infância.

No início do século XX havia legislações específicas para a infância pobre e perigosa, os chamados "menores", que eram tratados através das especificidades nos códigos penais e nos códigos do trabalho e através das iniciativas filantrópicas privadas. As políticas voltadas para a infância em sua totalidade eram apenas as políticas gerais de educação, saúde, moradia etc. No final do século, a infância torna-se uma das principais faces da pobreza. No enfrentamento deste problema cada vez mais visível, confluem duas concepções políticas distintas.

Por um lado, a infância passa a ser vista de forma integral e como aquela que deveria ser a primeira prioridade das nações. A política para a infância passa a ser entendida como política de direitos e responsabilidade do Estado. Surgem políticas específicas para a criança. A situação "irregular" passa a ser vista como conseqüências de violações de direitos por parte do Estado, da sociedade e da família. Define-se o Estado como responsável pela garantia dos direitos. Exigem-se maiores iniciativas por parte do Estado, tanto na destinação de recursos como na provisão de serviços diretos.

Novas políticas públicas são construídas, incluindo uma rede de entidades privadas tradicionalmente prestadoras de serviços de atenção à infância.

Por outro lado, uma agenda neoliberal propõe a redução das políticas sociais a programas minimalistas e focalizados. Nesta perspectiva o Estado se reduz a gerente de programas segmentados e desarticulados, terceirizados para organizações sociais.

A sociedade civil tem papel importante na disputa entre as duas concepções apontadas. Surgem novas organizações nacionais e internacionais voltadas aos direitos da infância como *Global Infancia*, *Redlamyc*, os Cedecas e as redes de infância nos cinco países. Embora com dificuldades, organizações de luta por direitos articulam diversas das entidades assistenciais, em geral conveniadas com o Estado.

Na área de infância sempre houve grande presença da filantropia tradicional, ao que se somam as novas formas da chamada filantropia empresarial. A pesquisa aponta a presença das entidades assistenciais em todos os países, agora vinculadas a convênios com o Estado. Em alguns casos, estes convênios definem critérios e diretrizes públicas para a prestação de serviços públicos, tanto os mais tradicionais como as creches, como novos serviços de proteção especial aos direitos da infância. Em alguns casos as prestadoras de serviços são apontadas como "terceiras" que executam programas definidos pelos governos. Em outros casos se aponta a presença destas entidades em articulações que se colocam na perspectiva dos direitos da infância, integrando-se aos esforços de construção de políticas adequadas ao novo paradigma. Apontam-se tensões entre as funções de executar programas públicos e suas funções de controle social sobre as políticas.

Através de experiências piloto, como as dos educadores de rua, em alguns países, e a criação das Codenis, no Paraguai, organizações da sociedade civil ocuparam espaços no Estado, experimentando desenhos extremamente inovadores de políticas. Novas metodologias e novos instrumentos de política pública vêm sendo criados, privilegiando ações em meio aberto como a educação de rua, as famílias substitutas, os conselhos tutelares e instituições municipais semelhantes no Paraguai e Argentina. Criaram-se conselhos participativos de direitos, embora em quantidade, composição e atribuições diferentes no Brasil, Paraguai e Argentina.

O papel do Estado varia entre uma presença mínima, em que prevalecem os serviços contratados de entidades privadas e uma presença mais ativa, sancionando novas leis e sistemas de políticas e programas públicos, geralmente executados no âmbito dos municípios e estabelecendo critérios de transparência, qualidade e inclusão para os convênios. Apontam-se setores do Estado mais impermeáveis ao novo paradigma, como o poder judiciário, os órgãos de segurança pública e as polícias.

A idéia de sistema de proteção integral ou sistema de garantia de direitos se dissemina, com alguma presença em todos os países, propondo a articulação de ações e programas fragmentados e dispersos através de critérios e diretrizes públicas e planejadas. O sistema está mais construído no Brasil, enquanto nos demais países adquire características distintas face ao caráter dos processos de descentralização e participação. Na Argentina o sistema começa a ser construído em diversas províncias. No Chile e Uruguai os programas nacionais articulam-se com os municípios; no Uruguai nota-se maior participação no desenho e monitoramento dos programas. Na Argentina e Paraguai existem espaços que legalmente têm funções de controle social, embora consultivos.

Disputas fortes envolvem estas construções e apontam-se avanços importantes assim como grandes recuos. Concepções minimalistas do Estado, concepções que relegam a sociedade a um papel filantrópico e concepções que recriam paradigmas repressores aos "menores em situação irregular" recolocam-se continuamente nas disputas com o paradigma "garantista", tanto no Estado como na sociedade civil.

• O direito à moradia

Na área da moradia também se constrói um novo paradigma, a partir de políticas em geral muito limitadas. Ao contrário dos serviços públicos coletivos, como a saúde e a educação, a moradia foi considerada como bem privado e tardou a ser reconhecida como um direito. O papel do Estado muitas vezes limitou-se a regular o sistema de financiamento.

Houve políticas habitacionais ligadas aos sindicatos e institutos de pensão, mais amplas ou mais limitadas. Construíram-se nos anos 60 e 70 grandes sistemas nacionais de moradia, onde o Estado desempenhou papéis na produção, no subsídio e no financiamento da ação da

iniciativa privada. A presença de empresas privadas sempre foi maior do que as organizações sem fins lucrativos, como as cooperativas habitacionais.

As críticas neoliberais se voltaram contra o papel social dos bancos de financiamento e o caráter solidário dos fundos de financiamento da moradia. Ao invés destas políticas, apresentaram agendas minimalistas, de construção de moradias mais precárias, focalizadas nos segmentos de muito baixa renda, onde o Estado assume um papel assistencial.

O modelo dos anos 60 também foi criticado desde uma perspectiva de afirmação de direitos, por sua cobertura limitada aos setores médios, pela regressividade dos subsídios, pela construção de bairros segregados com habitações de má qualidade e sem acesso a serviços públicos, pelo financiamento do setor privado. Di Paula (2003a) observa que o "interesse social foi mais o interesse do Estado e da Empresa que da população em seu conjunto".

Ao invés das políticas consideradas "viviendistas", centradas na produção massiva de moradias, que produziu distorções no gasto público e a produção de bairros segregados, um novo paradigma de direitos vem sendo construído. Os paradigmas do direito à moradia e do direito à cidade afirmam a importância do acesso a moradias com serviços públicos, o acesso aos bairros com infra-estrutura, o direito ao centro das cidades. Exige-se subsídio focalizado nos setores de baixa renda e maior papel do Estado na regulação do mercado de terras, na construção e indução da construção para o "mercado popular". Ao invés de uma política estatal, valoriza-se a produção social do habitat através de mutirões ou cooperativas de ajuda mútua, apoiadas por assessoria técnica e subsídios garantidos pelo Estado.

Organizações da sociedade civil participam fortemente deste debate, especialmente no Brasil e no Uruguai. Muitas delas são executoras de programas habitacionais, como as cooperativas, as consultoras e ONGs e, em alguns casos, participam do debate mais amplo sobre a política e defendem que a política inclua agentes privados, lucrativos e não lucrativos.

A construção do novo paradigma tem a contribuição importante de redes nacionais como o Fórum da Reforma Urbana, no Brasil, a *Federación de Terra e Vivienda* argentina, e de redes internacionais como HIC e SELVIP. Desencadearam-se campanhas mundiais contra os despejos e pela valorização da construção social do habitat. As Conferências da ONU sobre o Habitat têm sido referências para a definição de metas e parâmetros para avaliação das políticas governamentais. A Carta Mundial das Cidades tem elaborado diretrizes internacionais que se apóiam em avaliações locais nas diversas partes do mundo.

A construção de sistemas[201] descentralizados com articulação entre atribuições e competências nacionais e subnacionais ainda é muito incipiente; apenas no Brasil o sistema

[201] O Sistema Nacional de Habitação se constitui de dois subsistemas: o Subsistema de Financiamento de Habitação de Mercado e o Subsistema de Financiamento de Habitação de Interesse Social, criado pela lei federal 11124. Ver www.planalto.gov.br/CCivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm .

tem maiores definições, embora muito recentes. Os espaços de controle social ainda são incipientes.

• A participação em cada país

A comparação entre a qualidade da participação nos cinco países é muito difícil. Por mais extensa que tenha sido esta pesquisa, foram observadas algumas experiências e outras não, e o risco de avaliações subjetivas está sempre presente.

Apesar disto, segue-se um quadro que busca sintetizar um balanço dos aspectos que se mostraram importantes para a avaliação da qualidade da participação, numa perspectiva de direitos, nestas duas políticas. Mais do que marcar a maior ou menor presença de atores ou outros aspectos que se vinculam à maior qualidade democrática das experiências participativas, este quadro permite reflexões sobre o peso ou importância de cada um deles nesta qualidade.

O primeiro aspecto analisado é o perfil da sociedade civil envolvida nas experiências participativas, incluindo sua composição e sua capacidade de iniciativa. Identificou-se a presença de atores mais voltados a uma perspectiva local, atores profissionais e atores marcados por uma perspectiva de direitos.

O quadro seguinte exprime uma tentativa, sem dúvida simplificadora, de reunir as diversas situações.

Quadro 1: Perspectiva de direitos na participa ão em políticas públicas

		AR		BR		CL		PY		UY	
		moradia	infância	moradia	infância	moradia	infância	moradia	infância	moradia	infância
Sociedade civil											
Com posição	Locais	média	média	alta	alta	média	alta	média	média	alta	média
	Direitos	fraca	média	alta	média	alta	média	fraca	média	alta	alta
	Profissionais	fraca	média	alta	alta	média	fraca	fraca	média	alta	média
Articulação entre atores		media	alta	alta	média	média	média	média	alta	alta	média
Capacidade de iniciativa	Formação da agenda	média	alta	alta	alta	média	fraca	média	alta	alta	alta
	Desenho	fraca	média	alta	alta	fraca	fraca	fraca	alta	média	alta
	Monitoramento	fraca	fraca	média	média	média	fraca	fraca	fraca	média	fraca
Espaços participativos		informais	Formais poucos	Formais poucos	Formais muitos	informais	informais	informais	Formais poucos	formais	Formais /programas
Sistemas		fraco	médio	médio	forte	médio	médio	fraco	médio	médio	médio
Balanço por políticas		MF	M	MA	MA	M	MF	F	MF	MA	M
Balanço por país		MF(+)		MA		MF		MF(-)		MA(-)	

Elaboração propria

Entre os atores *locais* estão as entidades prestadoras de serviços e as organizações sociais locais, como creches, cooperativas e associações locais, também considerados atores "de base". Nota-se uma significativa presença deste tipo de organizações em todos os países, e nas duas áreas de atuação. Algumas são caracterizadas como exclusivamente circunscritas à problemática local e outras são encontradas em articulações mais amplas.

As organizações ligadas a *direitos*, entre as quais ONGs, centrais sindicais e movimentos de luta por direitos, que articulam-se frequentemente com os atores locais, em relações complexas que, muitas vezes tensionam a perspectiva localista ou corporativa de alguns deles. Destacam-se ONGs de luta pelos direitos da infância e os movimentos de luta pela moradia. O movimento sindical em muitos casos permaneceu marcado pelo corporativismo e por posturas reativas. Destaca-se, no entanto, a abertura das centrais CTA e PIT-CNT para os temas dos direitos e seu engajamento em espaços de incidência na construção de novas políticas de direitos.

Um terceiro grupo de atores, que aparece com destaque nas redes que participam do debate e da implementação de políticas públicas, são os atores *profissionais*. Às vezes com participações individuais, mas frequentemente através de organizações por categorias profissionais ou como técnicos das ONGs, encontramos em quase todos os casos a presença de promotores da infância, juízes, advogados e urbanistas. Encontramos também a presença de departamentos de universidades profundamente ligados redes sociais na avaliação e elaboração de propostas de políticas ligadas aos novos paradigmas estudados. O Brasil e o Uruguai se destacam neste aspecto, embora se possam notar importantes contribuições dos profissionais da área urbana no Chile e da área da infância no Paraguai.

A ausência de um destes tipos de atores ou a fragilidade nas *articulações* entre eles enfraquece a capacidade de incidência da sociedade nas políticas públicas. É o caso, por exemplo, das fragilidades na articulação entre ONGs e organizações locais no Chile, e da menor presença de atores profissionais no Paraguai. Na área da infância destacam-se as articulações geradas pelos Comitês de seguimento da Convenção internacional pelos Direitos da Infância, especialmente a CDIA no Paraguai e as campanhas pela revogação das leis "do patronato" na Argentina. Na política urbana, o Fórum da Reforma Urbana no Brasil destaca-se pela sua continuidade e conquistas na área da moradia popular entre outras.

Embora não registradas no quadro, as articulações entre os atores variam também no tempo e os fóruns e redes têm altos e baixos. As articulações na área da infância têm se fragilizado no Brasil, e nota-se um fortalecimento das articulações entre ONGs e organizações locais no Chile.

Além da presença e da articulação entre estes três tipos de atores na composição da sociedade civil, a sua *capacidade de iniciativa* também varia nos diversos países. A sociedade civil paraguaia, por exemplo, apesar de sua fragilidade, demonstrou uma grande articulação e capacidade de iniciativa que resultou na aprovação do *Código del Niño*. Nos países em que a institucionalidade pública e partidária foi mais vigorosa a iniciativa de abertura de canais participativos foi predominantemente estatal. No Brasil, a iniciativa da sociedade civil foi muito vigorosa no desenho e criação de propostas de descentralização e de espaços participativos mais potentes em relação às possibilidades de exercício do controle social.

A iniciativa da sociedade é mais forte na *formação da agenda pública*, e mais fraca no *monitoramento* das políticas, que exige um nível de acesso e processamento de informações que ainda é precário em todos os países. As iniciativas de incidência ne elaboração, proposição ou *desenho* de políticas e de espaços participativos são mais fortes no Brasil, onde se traduziram nos sistemas de políticas definido pelo ECA e pelo Estatuto da Cidade, e são mais fracas no Chile, onde é menor a permeabilidade do poder público e a sociedade civil permaneceu largo tempo desarticulada.

A capacidade de incidência da sociedade nas decisões sobre as políticas públicas não está neste quadro. Ela se revelou disseminada em várias formas e espaços de incidência. A existência de *espaços participativos* formais e deliberativos é restrita quase exclusivamente às experiências brasileiras, o que não garante que estes espaços sejam efetivamente deliberativos. Mas em todos os países identifica-se a construção de espaços participativos consultivos, embora em número reduzido em relação ao total de municípios.

Além dos fatores societais, o desenho institucional das políticas se revela fator que favorece ou dificulta a qualidade da participação. Os processos de descentralização foram muito distintos nos cinco países, destacando-se diversos fatores que dificultaram a construção de sistemas capazes de propiciar nova organicidade às políticas sociais. A construção de *sistemas* que articulem responsabilidades políticas nos níveis nacional e subnacionais favorece a incidência da sociedade, que se torna limitada quando há desarticulação entre programas ou entre as competências da esfera nacional e subnacionais. Com exceção do Brasil, são reduzidas as atribuições políticas, e as capacidades fiscais e administrativas dos municípios. Apesar disso, mesmo nos países unitários, notam-se iniciativas de articulação de sistemas de políticas na área da infância.

O balanço comparativo mostra uma maior participação com perspectiva de direitos no Brasil, único país com espaços participativos formais na maioria dos municípios (MA – média alta), seguindo-se Uruguai [MA (-) - média alta menor], Argentina [MF (+) - média fraca maior], Chile [MF – média fraca] e Paraguai [MF (-) – média fraca menor].

O quadro mostra também como são diferentes os fatores que fragilizam ou fortalecem a participação em cada país e política. No caso do Paraguai, apesar de alta articulação e

incidência dos atores na formação da agenda e desenho das políticas de infância, a fragilidade dos sistemas articulados e dos espaços participativos reduz o alcance da participação. No Chile, a maior presença de ONGs e profissionais vinculados a direitos possibilita um alcance um pouco maior. O Uruguai apesar de menor constituição de sistemas descentralizados de políticas, inclusive pelo tamanho do páis, apresenta espaços de participação diferentes dos coselhos deliberativos mas bastante impostantes. As diferenças políticas no interior das coalizões partidárias não aparecem explicitamente no quadro e se traduzem, de alguma forma, na construção de sistemas e espaços participativos, que só aparecem no Brasil e Uruguai, ao contrário dos outros países onde se nota maior fragilidade. Na Argentina, apesar de uma sociedade civil mais vigorosa, é frágil a construção de sistemas e de espaços participativos. No Chile há maior fragilidade na constituição de espaços participativos e no Paraguai estes dois avanços institucionais são extremamente reduzidos.

VII. O ALCANCE DEMOCRÁTICO DA PARTICIPACÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS.

O debate sobre um novo Estado social

"Assumir as contradições, critério, condição e oportunidade básica de participação".
Meterse, involucrarse en incidencia política supone como condición dejar de ser "muy" nosotros. Reconocerse en "nosotros" más amplios, contradictorios, complejos, impuros e incompletos. Conflictivos.
Borri y Larrambebere

Frequentemente, no decorrer de uma investigação, surgem novos aspectos da realidade, que modificam o olhar do pesquisador. A pesquisa que fundamentou este trabalho começou voltada a uma grande perplexidade dos tempos atuais, situada na confluência entre perspectivas distintas sobre o significado da participação e sobre sua possibilidade de contribuir para a construção democrática.

A pesquisa buscou identificar fatores que favorecem ou dificultam o alcance democrático de experiências participativas, entendido aqui como sua capacidade de incidir na construção de políticas públicas de garantia de direitos.

Selecionadas as políticas de infância e de moradia popular, verificou-se que o maior alcance dos espaços participativos na construção de uma perspectiva de direitos se vincula tanto a fatores societais, característicos da própria sociedade civil, como também depende de características da institucionalidade destas políticas e ainda, de algumas características próprias das relações entre Estado e sociedade.

No entanto, para além destes aspectos, a pesquisa deparou-se com processos de construção de novos paradigmas de direitos e de políticas públicas nas duas áreas selecionadas. A pesquisa revelou que as novas experiências participativas estão situadas no seio de disputas que caracterizam uma transição e profundas revisões nas concepções de direitos e de políticas sociais.

Nascidos no contexto de agendas de reformas de ampliação do Estado de bem-estar social, os paradigmas do direito à moradia e dos direitos da infância foram confrontados com as concepções minimalistas de políticas sociais das agendas neoliberais e com o fortalecimento do mercado na oferta de serviços sociais. A participação da sociedade civil nestas duas políticas, aqui estudada, enfrenta-se com estes dilemas.

Em todos os países estudados, com formas e intensidades bastante distintas, e em tempos diferentes, nota-se a participação da sociedade civil nas avaliações e debates sobre as políticas sociais. Conforme assinalou Villarreal (2004b:35), este debate envolve a avaliação crítica do "imaginário do Estado de bem-estar que supostamente se quer reconquistar" e a pesquisa sobre um "modelo desejável de inclusão social" e sobre quais serão os "serviços públicos de integração social" característicos de um "Estado social" moderno, que não reproduza os "defeitos do Estado benfeitor".

O autor, na obra citada, analisa os dilemas atuais em torno da definição de "estratégias de políticas sociais" na Argentina, Brasil e Chile, nas vésperas da vitória do Frente Amplio para o governo do Uruguai, num momento em que o país atravessava dificuldades econômicas inéditas em sua história recente. O autor avalia estratégias que considera voltadas a "superar as conseqüências do neoliberalismo" (Villarreal, 2004b:12) e sublinha a falta de clareza de governos, considerados progressistas, na definição e na implementação de um "modelo de desenvolvimento" que seja alternativo ao neoliberalismo, e que efetivamente coloque a igualdade e a justiça no "centro do debate[202]".

Nesse contexto de novos dilemas econômicos, de esgotamento dos antigos sistemas de proteção social e de disputa entre agendas democráticas e liberais de reforma do Estado, este estudo enfatiza alguns aspectos relativos ao significado de novos experimentos de participação e controle da sociedade sobre políticas públicas e identifica uma agenda de debates, abertos e complexos, para a construção de um "novo Estado social".

O perfil da sociedade civil que incide em políticas de direitos: sua composição e capacidade de iniciativa

Este estudo teve como uma das hipóteses iniciais a de que a qualidade democrática da participação dependia fortemente da sociedade civil. Nossas conclusões confirmam esta hipótese e delineiam as características do seu perfil que podem favorecer ou não esta qualidade, além de identificar condicionantes instutucionais que também são muito significativos.

Qual é, então, o perfil da sociedade civil capaz de conquistar e desenhar espaços participativos, que permitam o controle social sobre políticas públicas? Este estudo revela a importância de dois aspectos como características deste perfil: sua composição e sua capacidade de iniciativa.

---

[202] Nelson Villarreal (2004b:13,14) aponta dilemas colocados para "a esquerda", ou para os governos "progressistas" no que ele designa como uma "longa marcha para a igualdade social". Ele aponta para os "dilemas de fazer "da igualdade e da justiça o centro do debate", e de "transformar em prioritária uma política nova de igualdade".

A composição

A pesquisa que fundamentou este estudo buscou caracterizar qual é a "nova sociedade civil" que se envolve em experiências participativas voltadas a uma perspectiva de direitos. Esta nova sociedade civil seria marcada por valores como a autonomia, a disposição para o debate e a negociação nas esferas públicas. Foram investigados processos de mudança da sociedade civil na direção destas características, especialmente os processos de rompimento de subordinações históricas dos atores sociais a projetos políticos centralistas ou clientelistas ou a interesses alheios ao interesse público.

Um dos aspectos enfatizados foi o declínio das marcas corporativas em favor de maior abertura aos interesses gerais, base para uma perspectiva de direitos. Embora o sindicalismo tenha sido ator que se destacou por sua capacidade para estruturar demandas de participação na formulação e implementação da política pública e continue um ator chave nas negociações com o Estado, ele posicionou-se muitas vezes com estratégias defensivas.

Nos países estudados, durante o período de resistência às ditaduras militares, ocorre uma mudança significativa no perfil da sociedade civil, com a emergência de novos atores como os ligados aos bairros, à infância, aos temas ambientais, bem como os "usuários" de serviços públicos como a saúde. Desta forma, embora mais lentamente em alguns países, decrescem as marcas do corporativismo e emergem atores abertos a uma perspectiva mais ampla de direitos.

Por outro lado, o período de prevalência das agendas neoliberais também "produziu" ou redesenhou atores sociais segundo uma "gramática neoliberal", que pretendeu confiná-los a um papel filantrópico e ao lugar de "terceiros" na execução de programas integrantes de estratégias definidas fora de seu alcance. Em alguns casos estes atores integraram-se a redes em que estão presentes atores que propõem lutas pela ampliação dos direitos.

A heterogeneidade é um atributo valorizado na "nova sociedade civil" e esta pesquisa destaca que a incidência em políticas públicas está ligada à existência de redes, fóruns e coalizões integradas por atores bastante desiguais.

A partir de uma consideração de González (2003), sobre a dificuldade de relação entre organizações assistenciais e as entidades organizadoras dos relatórios sobre os direitos da infância, investigamos a importância das tensões entre diferentes tipos de atores sociais como característica essencial das redes que se destacam na construção dos novos paradigmas estudados.

Tanto nas redes pela defesa dos direitos da infância como nas redes ligadas ao direito à moradia destacam-se três tipos de atores: as organizações enraizadas no nível local, as ONGs ou movimentos mais amplos e vinculados às lutas por direitos e as organizações de profissionais ligados à política em questão. Articulações entre estes três tipos de atores

constituíram-se para a elaboração dos informes alternativos sobre a aplicação da Convenção pelos Direitos da Infância e também foram fundamentais para a elaboração das novas plataformas de Reforma Urbana.

No caso da infância destacam-se as articulações que criaram e lutam pela implantação do ECA no Brasil e as articulações com atuação semelhante nos demais países: a CDIA no Paraguai, os fóruns e campanhas que lutam por leis e sistemas de proteção integral à infância na Argentina, o CETI no Uruguai, a Rede Infância no Chile.

No caso do direito à moradia destaca-se no Brasil o Fórum da Reforma Urbana, os movimentos nacionais que lutam pela moradia, os urbanistas e advogados ligados à plataforma da Reforma Urbana; no Uruguai destaca-se a articulação integrada pela *Comisión de Vivienda social de la Universidad de la República*, pelas federações cooperativistas e outros atores sociais na elaboração de uma proposta para o atual plano qüinqüenal de moradia e que culminou na constituição do *Grupo Asesor* atualmente vinculado à política nacional de moradia. Embora menos vigorosos, os movimentos de moradia e pela Reforma Urbana na Argentina, no Chile e no Paraguai também articulam organizações populares, ONGs e, em alguns casos, de profissionais.

As organizações locais são atores importantes porque numerosas e relacionadas com maior capilaridade à comunidade local e suas reivindicações. Entre elas podem-se distinguir desde associações comunitárias, conselhos locais até as ONGs assistenciais, religiosas ou não, que gerenciam creches, a construção de moradias e outros projetos sociais. Estas organizações são geralmente limitadas a objetivos concretos e localizados, e muitas vezes dependem de convênios com o Estado, o que limita sua capacidade de crítica, de luta por direitos, de exercer o controle sobre as políticas públicas e de participar do debate sobre o papel do Estado na garantia de direitos. Apesar disto, a campanha pelas políticas de infância na Argentina destaca a sua participação em uma articulação que luta por políticas de direitos, relação que é considerada difícil neste e em muitos casos.

O papel de ONGs nacionais ou internacionais como *Global Infancia* no Paraguai, os CEDECAS no Brasil, ou das ONGs que integram fóruns, *coordinadoras* ou coletivos de infância nos cinco países mostrou-se essencial nos casos estudados, para o fortalecimento de uma perspectiva crítica e para a centralidade da perspectiva de direitos. Movimentos sociais mais amplos, como as *coordinadoras de vivienda popular* ou os movimentos nacionais de luta por moradia também são fundamentais para a construção de uma perspectiva de direitos, que extrapola as reivindicações locais. Destaca-se também o papel de centrais sindicais que se abriram aos temas sociais como a CTA e o PIT-CNT, que desempenham papel importante na politização de organizações locais como os *comedores infantis* ou as cooperativas habitacionais, em sua relação com programas governamentais.

O perfil da sociedade civil que participa de forma mais "potente" no desenho e controle social sobre políticas se distancia do corporativismo que marcou importantes atores sociais na Argentina e demais países, confinando sua atuação a um lugar entendido como "social" e pretensamente desvinculado da cena pública, reservada aos partidos políticos. A construção de sua autonomia é desafio recolocado cotidianamente. Identificam-se nas organizações sindicais alguns deslocamentos de estratégias defensivas para estratégias propositivas em relação a políticas públicas. Também as organizações assistenciais conveniadas com o Estado voltam-se num primeiro momento para interesses de sua própria sobrevivência e, eventualmente, integram-se a articulações que constroem perspectivas mais amplas de direitos.

Nota-se por fim um papel destacado de entidades de profissionais nas articulações com maior incidência na formulação de políticas. Departamentos de universidades, no Uruguai, Chile e Brasil, os sindicatos de arquitetos e engenheiros, os juristas, os assistentes sociais, os advogados e promotores públicos contribuem significativamente para a formulação e desenho de instrumentos concretos de políticas para a reforma urbana ou para a infância. Embora não incluído em nosso estudo, destaca-se também a presença dos médicos sanitaristas na elaboração das propostas do SUS. Na área da infância destacam-se os profissionais ligados a órgãos públicos, ONGs e organismos internacionais como Unicef, OIT e *Conselho Interamericano del Niño/OEA*. Em alguns países como o Paraguai, encontramos menor vinculação de profissionais com as redes que lutam por direitos.

A presença de profissionais em redes que buscam incidir na conquista de políticas de direitos contribui para o acúmulo de conhecimentos técnicos e capacidades necessárias à elaboração de propostas de políticas públicas, fase da construção das políticas em que a sociedade civil não tinha um histórico de incidência. Assim como González (2003:352), sublinhamos a exigência de capacidades específicas para a incidência da sociedade em políticas públicas. As organizações da sociedade civil são historicamente mais voltadas para a reivindicação de direitos e desenvolveram capacidades de colocar novos temas na agenda pública, incidindo numa primeira fase para a conquista de políticas. Conforme observa González, atividades de *advocacy ou lobby* não são tradicionalmente incluídas no planejamento das organizações sociais, especialmente as mais ligadas a objetivos concretos e localizados.

A articulação entre estes três tipos de atores nas redes ou fóruns que incidem em políticas públicas mostra-se tão essencial quanto a presença de cada um deles. Nas duas políticas estudadas, o protagonismo da sociedade civil está fortemente ligado à formação de importantes redes ou coalizões que não são circunstanciais, mas apresentam uma importante estabilidade, atuando sistematicamente durante os longos anos de construção dos novos paradigmas dos direitos da infância, à moradia e à cidade. Estas redes, das quais são

exemplos importantes o Fórum da Reforma Urbana no Brasil e a CDIA no Paraguai, atuaram e atuam há muito tempo na construção dos novos paradigmas da infância e da reforma urbana, articuladas com redes internacionais de direitos, que estão presentes também nos demais países.

Em alguns casos, como na política habitacional no Chile, embora existam ONGs com uma sólida perspectiva de direitos, que contam com profissionais destacados no debate sobre a política habitacional, são recorrentes as avaliações sobre a fragilidade da sociedade civil. Na retomada que se aponta atualmente nota-se maior articulação entre estas ONGs, setores das universidades e organizações locais. No Brasil, ao contrário, nota-se uma fragilização das articulações que construíram o ECA. Os Fóruns DCA não têm sido capazes de articular entidades vinculadas à perspectivas afirmadas pelo ECA, e os conselhos municipais e conselhos tutelares desvincularam-se em muitos casos desta perspectiva (Santos e Tatagiba, 2007).

Os fóruns e coalizões têm geralmente momentos fortes em que a ação coletiva e articulada é forte prioridade em vista de um objetivo concreto como a disseminação de uma nova proposta, a aprovação de uma lei, a eleição de conselheiros, a elaboração de uma pesquisa ou relatório, a mobilização em torno de uma denúncia ou processo judicial, a participação no cenário internacional. A elaboração dos informes alternativos sobre a Convenção internacional dos direitos da infância foi um desses momentos e gerou os nascimentos da CDIA no Paraguai e da ANCED no Brasil.

Entretanto, a permanência da articulação ao longo dos anos é complexa pois envolve relações entre as prioridades e objetivos próprios dos diversos atores e os objetivos comuns, próprios da rede. A prioridade que se abre na agenda das organizações para os temas comuns tende a fortalecer-se apenas em alguns momentos e a fragilizar-se em muitos períodos.

O Fórum da Reforma Urbana no Brasil, como muitos outros, também é marcado por altos e baixos, momentos em que seus vínculos se tornam quase invisíveis e submersos num mar de outras prioridades e momentos em que ressurgiram com força capaz de incidir na aprovação do Estatuto e criação do Ministério das Cidades.

No Chile e na Argentina os períodos mais fortes das políticas neoliberais se refletiram na desarticulação de redes e na fragilização de ONGs e movimentos que afirmavam a perspectiva dos direitos. Nota-se atualmente alguns processos de rearticulação que se expressam nos fóruns provinciais pela revogação do paradigma "do patronato" na Argentina, na Rede de *ONGs de la Infancia y Juventud* no Chile e ainda em algumas rearticulações de debates entre ONGs, movimentos de moradia e representantes de programas governamentais na área da moradia, no Chile.

Tendo em vista o papel das articulações para a construção de políticas de direitos, é importante notar as causas das dificuldades encontradas na sua consolidação, entre as quais se destacam[203] a falta de mecanismos para "alcançar consensos entre as organizações", as tensões político-partidárias e as distâncias entre prioridades das organizações "de defesa de direitos" e das organizações "provedoras de serviços".

A capacidade de iniciativa

As avaliações sobre as diferenças entre espaços criados por iniciativa da sociedade e a "oferta estatal" de participação vêm sendo recorrentes[204]. Foram analisadas neste trabalho experiências participativas surgidas por iniciativa da sociedade e outras que tiveram sua origem em iniciativas do Estado, muitas vezes sob recomendações de organismos internacionais. Inés González (2003: 330) assinala que "uma parte considerável das inovações políticas que se produzem na América Latina seguem uma lógica 'de cima para baixo', ou seja, do Estado para a sociedade civil", o que, segundo a autora, demonstra o "forte poder de iniciativa do Estado" com relação a políticas que envolvem as organizações sociais.

González (2003:353) diferencia organizações sociais que implementam "agendas políticas decididas por outros" das organizações que se mostram "atores políticos com vontade de incidir a favor ou contra interesses no processo político". Destaca desta forma a importância da "vontade de incidir" nas experiências participativas.

A autora considera que a decisão e a prioridade dadas às ações de incidência são essenciais ao planejamento de estratégias e ao desenvolvimento de capacidades institucionais específicas para tal. Assinala que "há condições necessárias para a realização da incidência tais como o funcionamento das coalizões, o fortalecimento institucional, a disponibilidade de informações".

A maior consistência das reformas democráticas nas áreas de saúde, infância e moradia, no Brasil, em relação ao Chile, Argentina e mesmo Uruguai, sugere a importância dos espaços surgidos "de baixo para cima" em face de maior debilidade das experiências participativas nascidas por iniciativa do Estado, ou mesmo por iniciativa de organismos internacionais. González (2003:352) assinala que o Brasil apresenta "níveis importantes de compromisso das organizações nos processos políticos" e que em outros países "a abertura de

---

[203] As dificuldades foram apontadas por González e Garay (2003:329) que analisaram o *Comitê de Seguimiento y Aplicación* da *CDN*, na Argentina, o qual teve sucesso nas denúncias sobre o funcionamento corrupto e clientelístico do Conselho Nacional do Menor e na elaboração da nova legislação em Buenos Aires mas não conseguiu crescer, em virtude de problemas de funcionamento como os apontados.

[204] Esta classificação foi definida no primeiro projeto de avaliação de experiências participativa do qual a autora participou e que culminou na publicação "*Las paradojas de la Participación: más Estado o más sociedad*". Organizado pelas ONGs Oxfam e Diakonia, em 1999.

oportunidades é mais o resultado da estratégia de outros atores que a resultante de um forçamento da situação por parte das organizações sociais".

A capacidade de iniciativa da sociedade civil, especialmente na Constituinte brasileira, fundamentou-se em sua capacidade de construir coalizões e de definir estratégias de incidência, e garantiu o desenho de espaços participativos voltados para atingir o controle social. São espaços preocupados com a paridade entre representantes do Estado e da sociedade, embora haja diferentes fórmulas de paridade e muitos deles são deliberativos; há mecanismos que obrigam o Estado a produzir e disponibilizar informações adequadas, como o SIPIA, e a prestar contas, como a exigência de audiências e de aprovação das contas dos fundos pelos conselhos, e, no caso da saúde, existe a obrigatoriedade do poder público homologar as decisões do Conselho. Os conselhos se ligam a conferências onde, recentemente, um grande número de representantes de organizações sociais pode participar do debate sobre as diretrizes das políticas. Já existem recursos públicos destinados à participação, incluindo carros, computadores, telefones, salários para conselheiros tutelares, viagens para conferências e conselhos estaduais e nacionais. Nos demais países, onde foi menor o protagonismo da sociedade, os espaços participativos têm desenhos menos propícios ao controle social. Muitas vezes não são paritários, os representantes da sociedade são escolhidos ou convidados pelo governo, em geral não são deliberativos e nem existem recursos públicos alocados para a participação.

Também no Uruguai, no caso do CETI e do grupo assessor para a política habitacional, houve maior protagonismo da sociedade, a qual conseguiu garantir a indicação de importantes atores sociais.

Por outro lado, espaços extremamente limitados são alargados quando a sociedade civil consegue colocar a incidência em sua agenda, como no caso das vitórias obtidas pela CDIA no Paraguai ou na recente campanha por políticas para a infância na Argentina.

Em alguns casos observou-se a capacidade da sociedade de abrir brechas em espaços não desenhados para o controle social mas para uma participação instrumental, como no caso de algumas ONGs de infância, *comedores infantis* ou cooperativas habitacionais na Argentina. Estes são exemplos, como diria González, de situações em que se pode verificar a incidência de organizações sociais "mesmo em políticas que não tiveram sua origem na sociedade civil".

Além da capacidade de garantir espaços e formatos mais favoráveis à participação, outras capacidades são necessárias para ocupar com qualidade os espaços participativos. Conforme apontam Santos e Tatagiba (2007), apesar da iniciativa que garantiu no ECA conselhos de direitos paritários e participativos, a sociedade civil brasileira nem sempre consegue ocupar conselhos e conferências com qualidade. A iniciativa da sociedade também não tem sido suficiente para garantir, nos diversos países, a efetivação das deliberações dos conselhos, mesmo quando formalmente deliberativos. As dificuldades em garantir a efetividade

da participação não foram tratadas nesta pesquisa, mas revelam grandes desafios de aprendizagem, tanto para a sociedade civil como para o Estado.

As experiências como fonte de aprendizagem

Os convênios para a realização de programas sociais foram muito criticados como terceirização ou "externalização" de programas sociais, "transferidos" para a filantropia ou para organizações sociais lucrativas. Efetivamente, as organizações sociais foram instrumentalizadas para a implantação de programas minimalistas e desarticulados, focalizados no combate à pobreza. Muitas organizações foram criadas *ad hoc* para a implantação destes programas e outras foram absorvidas e subordinadas a objetivos de governo, exteriores a elas, perdendo sua autonomia, sua capacidade crítica e sua perspectiva de luta por direitos.

No entanto podem-se distinguir neste estudo diversas situações em que estes convênios se convertem em experiências inovadoras e fonte de aprendizado técnico e político para o desenho de instrumentos concretos de política pública. Fernández e Ochsenius (2005:39), ao analisar experiências participativas em políticas de saúde no Chile propõem que se olhe "as práticas como fonte de aprendizagem", e analisam experiências de participação das comunidades em programas de saúde pública.

Destacam-se neste sentido as *Codenis* implementadas no Paraguai por iniciativa de ONGs. Embora uma iniciativa com pouco sucesso quantitativo, implementada em condições extremamente adversas, revela uma forma de "parceria" entre a sociedade civil e o Estado marcada pela iniciativa social e que imprime ao espaço participativo uma perspectiva de direito. Destacam-se também as inúmeras experiências de implementação de instrumentos de Reforma Urbana como os programas de regularização de favelas e de construção através de mutirões ou cooperativas, como as históricas experiências uruguaias de construção social do habitat, onde as cooperativas desenvolvem diversas políticas de urbanização e integração social no território.

Estas experiências "piloto", presentes nos cinco países, incluíram parcerias com organizações da sociedade e deram origem a inovações importantes que colocam a América Latina em posição destacada no mundo quanto às inovações democráticas para a gestão pública.

A elaboração de desenhos e propostas concretas de instrumentos de política pública destaca-se entre as novas capacidades exigidas para o exercício do controle social. Monika Dowbor (2007) apresenta reflexões sobre a importância da estratégia de ocupação de espaços no Estado pelo movimento sanitarista para a construção do desenho e dos conteúdos do SUS no Brasil, mesmo nas condições extremamente adversas da ditadura militar. Algumas das experiências analisadas neste trabalho apontam também para a importância de ver as

experiências práticas em programas sociais como fontes de aprendizado técnico e político para o controle social.

A iniciativa da sociedade civil em participar "do desenho", da "formulação da política" e na garantia de ganhos decorrentes destas transformações nas orientações da política, envolve a superação do anti-estatismo característico de organizações sociais marcadas pelas experiências do clientelismo, da impermeabilidade das ditaduras e também, paradoxalmente, pelas concepções filantrópicas do neoliberalismo. A postura anti-estado pode ser observada em dois contextos: por um lado as organizações sociais revelam o medo de ser absorvidas pelo Estado que se consolida como "pólo da maldade", homogeneamente representante de interesses opostos aos interesses das organizações populares. Por outro lado se encontra uma postura "comunitarista", muitas vezes marcada por valores de solidariedade, mas que se torna funcional à perspectiva neoliberal que exime o Estado de suas responsabilidades sociais e de transparência frente a sociedade (Borri e Larrambebere, 2007:41).

A cultura anti-estatista olha com desconfiança as relações entre Estado e sociedade, os espaços participativos e especialmente os convênios entre Estado e sociedade na execução de programas sociais. Estes programas realmente foram intensamente utilizados dentro de uma perspectiva neoliberal, que buscou reduzi-los a espaços de "terceirização" de responsabilidades públicas à sociedade.

Borri e Larrambebere assinalam que a participação em políticas públicas exige a capacidade de abrir-se para experiências incertas e contraditórias, pois não se pode esperar que as políticas públicas sejam "claras e transparentes" ou que tenham um "sentido unívoco e evidente". Observam ainda que a intervenção nas políticas exige "projetos interpelantes, em aposta, que perguntam à sociedade e ao Estado", e que "a tradução das demandas populares em políticas públicas sempre é parcial e está em caminho" pois as políticas são "parcialmente determinadas e explicitadas".

Sistemas articulados de políticas sociais

Nesta pesquisa, além de analisar as características da sociedade civil que favorecem a qualidade democrática da participação em políticas sociais, verificou-se que ela depende também das características do desenho institucional destas políticas, especialmente dos recentes processos de descentralização. A descentralização foi frequentemente associada às novas propostas de participação em políticas públicas na medida em que pode propiciar a constituição de espaços decisórios mais acessíveis à sociedade.

No entanto, a descentralização ocorreu, nos cinco países, em meio a fortes disputas entre concepções e agendas democráticas, originadas nos esforços de luta contra as

ditaduras, e as agendas neoliberais que se disseminaram em todo o mundo, no mesmo período. Foram analisados diversos fatores que determinaram a predominância de uma e outra agenda em diversos casos.

No Brasil, ao contrário dos demais países, as concepções democráticas sobre a descentralização se anteciparam às agendas liberais na construção de alguns sistemas de políticas sociais definidos a partir da Constituição de 88. Criaram-se sistemas descentralizados, com atribuição de responsabilidades políticas, administrativas e financeiras para os Estados e municípios, associadas à implantação de espaços de controle social sobre as políticas nestes âmbitos. Os sistemas instituem o controle social como condição para a implantação progressiva dos processos de descentralização. Criaram-se também mecanismos de transferências constitucionais obrigatórias que reduzem as interferências político-partidárias na implementação das políticas. Os sistemas descentralizados procuram garantir que o financiamento das políticas se desvincule de ingerências partidárias e se vincule ao planejamento público e ao controle da sociedade, em todos os níveis, através da chamada vinculação "fundo-plano-conselho". Sistemas como o SUS e o SUAS possibilitam assim que a participação nos espaços locais tenha maior impacto sobre as esferas decisórias.

Embora não estudada aqui, a saúde foi o primeiro paradigma para os sistemas de direitos no Brasil. Segue-se o SUAS que aponta um paradigma em que as políticas assistenciais são entendidas como direito aos chamados "mínimos sociais[205]" e não como filantropia. Neste caso, assim como nos sistemas de políticas de infância, os mecanismos de articulação permitem que programas "focalizados" em determinados grupos sociais se articulem gerando políticas nacionais de direitos.

Novos sistemas vêm sendo construídos entre os quais aqueles definidos no Estatuto da Cidade e na lei orgânica da segurança alimentar (LOSAN). Quando superam questões como as políticas para os 'menores', os indigentes e os "hospitais para pobres", os sistemas podem ser vistos como nova forma de relação entre direitos e políticas públicas, redefinindo significados e criando novos padrões de universalidade, de eficiência e eficácia das políticas.

Nos demais países são pequenos os avanços na descentralização política e a descentralização foi efetivada no bojo de reformas privatizadoras e autoritárias, identificando-se diversos fatores institucionais e políticos responsáveis por processos fragmentados e marcados por disputas entre concepções e interesses.

A Argentina revela maior complexidade, em virtude do sistema federativo que preserva a maior autonomia política das províncias e dos conflitos político-partidários entre o governo federal e os governadores provinciais. O papel do município nas políticas sociais é muito

[205] O Artigo 1º da LOAS (lei federal 8742) define que "A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas".

reduzido, tanto na Argentina como nos países unitários, assim como sua autonomia financeira e suas capacidades político-administrativas para implementar políticas sociais. O que se nota são processos em que predomina a descentralização administrativa. As decisões sobre as políticas se mantém nos ministérios nacionais e ocorre apenas a descentralização dos órgãos públicos responsáveis pela implementação das políticas, como os escritórios municipais de proteção à infância (OPD e OIRS) e os serviços regionais de moradia - SERVIU, no Chile, os Institutos Provinciais de moradia - IPV, na Argentina ou os serviços municipais descentralizados pelo *Instituto de Niños y Adolescentes* do Uruguai – INAU. No Paraguai as reformas e a descentralização são mais incipientes.

Com processos de descentralização mais incompletos, fragmentados e desiguais, são poucos, nestes países, os conselhos locais criados, e eles incidem sobre esferas decisórias muito limitadas no seu alcance orçamentário e de deliberação política. Estes conselhos não se articulam entre as diversas regiões e são muito dependentes da iniciativa de alguns governantes isolados ou de algumas ONGs[206]. Prevalecem espaços de participação concedidos por governos de forma fragmentada e ciscunstancial e não há uma participação mandatada através de leis com maior legitimidade e efetividade. Setores da sociedade civil local buscam, em alguns casos, alargar as estreitas brechas oferecidas por estes espaços participativos. No Uruguai, Paraguai e Chile são mais significativas as relações da sociedade civil com os ministérios nacionais.

Apesar disso é crescente o debate sobre a importância de novos sistemas articulados de políticas sociais, especialmente na área da infância, destacando-se a ênfase na superação da fragmentação e da desarticulação entre programas voltados a diversas dimensões dos direitos da infância. A criação de uma nova legislação, fundamentada nas diretrizes e metas definidas pela Convenção dos direitos da infância, define diretrizes orientadoras para programas desenvolvidos por vários ministérios, como educação e saúde, para programas de cunho assistencial e, inclusive, para os convênios com entidades que anteriormente operavam exclusivamente no registro da filantropia privada. Um exemplo destacado é o chamado *Plan CAIF*, no Uruguai, considerado exemplo de programa social "integral", valorizado pela sua descentralização e por permitir a participação das entidades conveniadas no desenho do Programa. Os sistemas possibilitam, desta forma, articular ações e programas sob critérios públicos.

A construção dos novos sistemas vincula-se às novas demandas de ampliação de coberturas e passa pela atribuição de responsabilidades aos espaços de poder local, que poderiam atender as especificidades locais de cobertura. Os sistemas permitem a elaboração de um modelo de descentralização distinto do modelo neoliberal. Eles desenham projetos de

[206] No Paraguai vimos a implantação das Codenis - *Consejerias de niños* e de conselhos locais de saúde impulsionados por ONGs. No Chile e na Argentina (em Cerro Navia, Buenos Aires e outros municipios) há *presupuestos participativos* ou conselhos muito dependentes de autoridades locais.

reforma democrática destas políticas e contribuem para a construção de um projeto de reforma democrática do Estado, apontando novas perspectivas sobre questões como o papel do Estado na garantia de direitos. O aperfeiçoamento dos sistemas articulados, descentralizados e participativos aparece assim como importante desafio para o alcance destas metas.

O debate sobre novos projetos de políticas sociais

Diversos estudos têm assinalado a importância dos projetos políticos nos debates e disputas atuais sobre os significados da democracia e da participação. Dagnino, Panfichi e Olvera (2006), apontam as disputas entre projetos políticos democrático-participativos e projetos conservadores ou neoliberais em torno das concepções sobre a participação cidadã, como fator determinante do maior ou menor alcance democrático[207] das experiências participativas. As disputas entre estes projetos políticos se explicitam especialmente no debate sobre as políticas sociais e sobre as responsabilidades do Estado na garantia de direitos universais.

Ao investigar o potencial de experiências de participação em políticas públicas, a pesquisa que dá base ao presente trabalho deparou-se continuamente com disputas entre concepções políticas distintas. E, mais especificamente, com a construção de projetos democrático-participativos muito concretos, no campo do direito à moradia e dos direitos da infância.

A pesquisa, embora inicialmente voltada a investigar o alcance das experiências participativas, embrenhou-se nos debates sobre a redefinição de paradigmas de direitos, sobre novas concepções de políticas sociais e sobre os papéis do Estado e da sociedade civil nestas políticas. Estes debates estavam presentes nas diversas experiências participativas investigadas, especialmente quando assumem a perspectiva de incidir na construção de políticas públicas.

As experiências participativas recentes encontram-se imersas em um período de grandes redefinições sobre as políticas sociais. Desde um paradigma de proteção social centrado na universalização do direito ao trabalho, as concepções sobre políticas sociais vêm sofrendo profundas redefinições. Entendidas muitas vezes como políticas assistenciais, elas vêm adquirindo um significado mais amplo, que inclui as diversas políticas ligadas à garantia de direitos.

---

[207] Na obra citada, o artigo de Teixeira e Albuquerque (2006) focaliza a confluência entre projetos presentes no Estado e sociedade como fator determinante do maior alcance democrático dos Orçamentos Participativos.

Nas duas áreas selecionadas para o aprofundamento da pesquisa nota-se que a perspectiva de direitos se traduz em conjuntos concretos de diretrizes e de instrumentos de política pública.

Os paradigmas do direito à moradia e à cidade, cujas referências são o Estatuto da Cidade, no Brasil, e a Carta Mundial pelo Direito à Cidade[208], podem ser identificados em debates ou propostas de políticas em todos os países estudados. Afirmam a função social da propriedade e da cidade. Propõem a superação do modelo *"viviendista"*, caracterizado pela construção massiva de moradias, evitando a má qualidade das moradias, a degradação e a segregação dos bairros periféricos, o acesso à cidade com seus serviços urbanos, o acesso ao solo urbano. Eles se traduzem na construção políticas concretas de reforma urbana e instrumentos específicos para cada país como as ZEIS, o *usucapião* urbano, as carteiras de terras, as sanções à retenção especulativa dos imóveis subutilizados.

O paradigma da proteção integral, ou paradigma "garantista", cujas principais referências são a Convenção Internacional de 1989 e o ECA brasileiro, define a criança como sujeito de direitos; propõe superar um paradigma de "institucionalização" das crianças "em situação irregular" e a segmentação entre políticas para crianças e para "menores". Propõe políticas igualitárias e universais de direitos para todas as crianças e adolescentes. Cria instituições inovadoras como os conselhos de direitos, as medidas semi-abertas, os conselhos tutelares, as metodologias de educação na rua. Afirma a responsabilidade do Estado na garantia de direitos, define critérios públicos para a atenção à infância. Estabelece a participação das crianças e da sociedade na definição e no controle social sobre as políticas.

Construção de projetos na interface entre sociedade e Estado

Os novos paradigmas do direito à moradia e à cidade e da proteção integral à infância vêm sendo construídos em contextos nacionais, onde o Brasil se destaca, mas nos dois casos há campos supranacionais importantes para o seu desenho. Nos dois casos nota-se a presença de atores sociais e governamentais que aportam conhecimentos, experimentações e reivindicações importantes para o desenho de instrumentos concretos de diretrizes e programas e para a construção de consensos políticos que possibilitem a sua aprovação e implementação.

Evidencia-se na pesquisa a importante participação da sociedade na construção destes paradigmas e projetos de políticas sociais. É na relação tensa entre atores mais localistas ou corporativos e atores vinculados a lutas mais amplas que se constrói a perspectiva de direitos. Mais ainda do que a prevalência "quantitativa" de atores ligados a uma perspectiva de direitos,

[208] A Carta Mundial pelo Direito à Cidade pode ser encontrada em www.forumreformaurbana.org.br. O Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, entrou em vigor no dia 10 de outubro de 2001 e regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

a qualidade da participação em políticas públicas vincula-se à formação de redes e articulações entre eles e os demais atores, permitindo que entre eles se construam coletivamente projetos concretos de reforma democrática da política pública. Estes projetos são construídos na interface e na relação entre setores da sociedade civil, dos partidos políticos[209] e do Estado, com significativas contribuições de cada um deles.

A identidade dos diversos atores sociais com os projetos construídos nas redes ou fóruns da reforma urbana ou nas coalizões pelos direitos da infância, bem como a clareza dos projetos e propostas construídas no seu interior são marcas características de espaços participativos mais fortes, como algumas conferências e conselhos nestas áreas. Nestes casos diminui a natural assimetria da sociedade civil em relação ao Estado, que em geral é mais coeso em torno a um projeto político e tem mais acesso a informações, recursos de conhecimento, recursos humanos, materiais e políticos.

Ao contrário, como assinala González (2003: 259-260) experiências participativas em que não há uma identidade política entre os diversos atores, são marcadas pela dispersão de argumentos, dificuldades de formação de alianças, divergências e impossibilidade de negociação. A autora se refere a organizações sociais executoras de certos programas para a infância que, mesmo quando existem espaços para o debate e formulação de propostas, não se articulam em torno a uma perspectiva de direitos. Aponta ainda que, quando não há sinergia entre os diversos atores sociais e governamentais que participam de espaços de debate de políticas, a participação pode tornar-se instrumental a alguns interesses ou projetos e limitar-se à implementação de decisões alheias ao próprio espaço. As sinergias acontecem quando atores no Estado e na sociedade compartilham projetos políticos mais amplos. De forma semelhante ao apontado por Teixeira e Albuquerque (2006) em relação aos Orçamentos Participativos, quando há uma maior articulação de atores sociais e políticos em torno aos projetos da proteção aos direitos da infância ou do direito à moradia e à cidade nota-se maior alcance democrático dos espaços participativos aqui estudados.

A construção de coalizões ou fóruns em torno da aplicação da Convenção pelos Direitos da Infância ou o surgimento de Fóruns e movimentos pela Reforma Urbana têm sido marca decisiva na construção de projetos de políticas de direitos nestas duas áreas. Estas coalizões criticaram as políticas de bem-estar e enfrentaram também as agendas privatizantes, construindo soluções alternativas de políticas de direitos.

Os novos paradigmas se traduzem com bastante clareza em agendas de reformas nas políticas sociais, que definem ordenamentos jurídicos e instrumentos concretos de política pública. Definem novas relações entre direitos e políticas públicas, que diferem das relações

[209] As referencias à participação dos partidos são menos freqüentes. Elas puderam ser identificadas mais concretamente nas experiências de habitação popular em Rosario, no Brasil e Uruguai, onde novos partidos de esquerda implementam processos de descentralização participativa e vêm implementando mudanças importantes nas políticas estudadas.

definidas no Estado de bem-estar e também das relações propostas pelas concepções neoliberais. Avançam para uma nova idéia de universalidade, superando limitações de cobertura e segmentações que eram próprias do Estado de bem-estar. Avançam no debate sobre o papel do Estado e da sociedade criticando, por um lado o centralismo e a apropriação do Estado por interesses empresariais, que marcaram muitas das políticas de bem-estar e, por outro lado, a retirada do Estado de suas responsabilidades sociais, que caracteriza a agenda neoliberal.

Eles definem princípios gerais, como a função social da propriedade e da cidade ou a criança como sujeito de direitos. Traçam diretrizes sobre o papel do Estado na regulação do mercado imobiliário e de terras e na definição de parâmetros e controles sobre outras iniciativas privadas, como os convênios nas políticas de infância. Exigem planos, definem formas de financiamento e alocam recursos, definem formas de participação e controle social. Em cada país, embora em níveis muito diferentes, estes projetos se traduzem em programas e instrumentos específicos como as medidas sócio-educativas em meio aberto, a educação de rua, as famílias substitutas, os conselhos tutelares, as *consejerías de la niñez*, as ZEIS, as *carteras de tierras*, o *usucapião* urbano e a legislação para as cooperativas habitacionais.

Estes novos paradigmas são agendas de reformas democráticas das políticas sociais, e aportam elementos significativos para a definição de novos sistemas de proteção, e de um novo Estado social.

Mais concretamente do que a definição de campos democrático-participativos ou neoliberais, estes dois paradigmas permitem identificar mais claramente quais são os setores sociais, partidários e do Estado que defendem agendas concretas como as expressas no *Código del Niño*, no Paraguai, no ECA ou Estatuto da Cidade, no Brasil. Mesmo que sejam ligados a diferentes partidos políticos, estes atores assumem posições concretas nos debates em torno às questões colocados por estas leis.

Pode-se observar que estes projetos adquirem concretude nas especificidades definidas no interior das redes, fóruns e espaços participativos de negociação, como as conferências e conselhos. É no interior destes espaços que se definem elementos essenciais de um projeto democrático e participativo, como por exemplo, qual o papel do Estado e da sociedade na garantia do direito à moradia e dos direitos da infância, e que instrumentos podem garantir estes direitos, em cada país e nas condições econômicas e políticas deste novo século. Os projetos do direito à moradia e à cidade e dos direitos da infância aportam elementos sobre o significado destes direitos, sobre as metas de equidade que se podem almejar na atualidade, sobre a sustentabilidade das políticas que os integram. Estes projetos contribuem desta forma com a construção de novos projetos de desenvolvimento eqüitativo e sustentável em cada país.

A efetivação dos direitos definidos por estes novos projetos de políticas públicas é no entanto ainda muito limitada e depende de inúmeros fatores que não foram analisados neste trabalho. Um novo leque de estudos se abriria em torno à efetividade das novas leis, à eficácia dos programas sociais, à implementação e ao funcionamento adequado dos espaços participativos criados.

Impermeabilidades e contaminações

Apesar da importância que vêm adquirindo a construção dos paradigmas do direito à moradia e à cidade e da proteção integral aos direitos da infância, a sinergia em torno a projetos políticos não é a tônica dominante nos espaços de participação em políticas públicas. Além dos conflitos em torno a concepções políticas, largamente assinalados, destacam-se diversas impermeabilidades nas interfaces e relações entre os diversos atores sociais, estatais e político-partidários, marcados por distintas lógicas de ação.

O prefeito de um pequeno município da Argentina (Hernán, 2005, depoimento) apontou, em depoimento sobre sua experiência, a existência de preconceitos recíprocos entre Estado e organizações sociais, assinalando as formas diferentes como encaram os problemas da cidade. De fato, as ONGs e outras organizações sociais vinculam-se a experiências circunscritas, que algumas vezes adquirem o caráter de "pilotos" ou experiências exemplares, e são mais exigentes, quando vinculadas aos prementes desafios sociais que caracterizam a realidade latino-americana. O Estado, como observou o prefeito, deve pensar em soluções para toda a população de sua comunidade, e tem fortes limitações administrativas, orçamentárias e políticas.

Estas diferentes visões se revelam, por um lado, na cultura tecnocrática presente no Estado, que se expressa nas preferências de governos por conselhos ou comissões de caráter técnico e sua limitada abertura a espaços participativos livremente ocupados por representantes escolhidos pela sociedade civil. Por outro lado, aponta-se uma cultura anti-estatista, característica de uma sociedade desconfiada do Estado e temerosa de ser cooptada para interesses alheios às suas decisões.

Esta cultura se fortaleceu na busca de autonomia em relação a regimes populistas, consolidou-se durante as ditaduras, extremamente impermeáveis às reivindicações sociais, e paradoxalmente, é caracterizada também, na Argentina, como o "espírito dos anos 90", anos em que prevaleceram concepções neoliberais que relegaram à sociedade um papel filantrópico, em substituição às responsabilidades sociais do Estado. Borri e Larrambebere (2007:41), coordenadores da Campanha argentina por políticas para a infância, assinalam contradições decorrentes do anti-estatismo que, "no mesmo momento que opõe a comunidade ao Estado (...) dá um álibi à lógica de mercado na sociedade". A campanha argentina assinala possibilidades de superação deste anti-estatismo quando relata a participação de

organizações, muitas das quais executoras de convênios com o Estado ou criadas dentro de uma "gramática neoliberal", em processos de construção de sistemas de políticas de direitos. Integrantes da campanha assinalam que hoje surge o desafio de sair do confinamento e "elevar o olhar para incidir na esfera pública" (Campaña, 2007:22, 41).

As interfaces com o sistema partidário também são marcadas por dificuldades que decorrem da presença de lógicas distintas, como a lógica da competição eleitoral e os interesses de elites políticas regionais. Estas distintas lógicas de ação recolocam as dificuldades de afirmação da autonomia das organizações sociais e também "contaminam" a construção de instituições democráticas, o que se revela especialmente no Paraguai e nas dificuldades no processo de descentralização na Argentina.

Ao contrário das impermeabilidades, relações muito "permeáveis" entre Estado e sociedade também são difíceis. As ONGs e outras organizações sociais apontaram dificuldades na relação com governos que compartilham projetos políticos construídos conjuntamente, especialmente no Uruguai e no Brasil. Apesar, por exemplo, da valorização dos avanços obtidos nas Conferências das Cidades ou no último plano qüinqüenal de moradia no Uruguai, apontam-se dificuldades em manter-se uma postura crítica quando as relações políticas são muito próximas.

Uma agenda de debates

Este trabalho se conclui pontuando uma complexa agenda de debates.

Por um lado, constatou-se o crescimento de uma nova forma de participação social, que incide no desenho de políticas públicas e de novos paradigmas de direitos. A presença da sociedade civil nos debates e na construção de novas concepções e novos modelos de políticas sociais é sem dúvida muito significativa. O fortalecimento dos atores locais, profissionais e atores vinculados a lutas por direitos e, especialmente, de redes ou fóruns que consolidem as articulações entre eles, aparecem como um dos desafios para que estas novas formas de participação sejam mais potentes na construção de novas políticas de direitos. Destaca-se ainda o desafio da construção de sistemas descentralizados e participativos, capazes de integrar e articular vertical e horizontalmente programas sociais e permeáveis ao controle social.

Numa época marcada pela crítica ao Estado social e pela emergência do paradigma neoliberal, alguns novos paradigmas de políticas sociais vêm se caracterizando como laboratórios de participação e controle social, de novas definições de direitos e de projetos de reformas democráticas do Estado. Entre estes, sem esquecer os novos paradigmas da saúde pública, destacam-se os paradigmas aqui estudados.

A construção destes novos paradigmas, e das políticas e instrumentos concretos para sua efetivação encontra-se, no entanto, imersa em dilemas extremamente complexos, que são aqui vislumbrados. Estes dilemas têm sido objetos de debates no âmbito dos formuladores de políticas públicas e no âmbito acadêmico, que não vamos analisar aqui, deixando apenas algumas questões que se destacaram na pesquisa realizada.

O papel do Estado na virada do século

O papel do Estado na garantia de direitos está no centro da pauta dos debates provocados pelo ideário neoliberal e está colocado também de modo central nas experiências participativas que se enfrentam com o desafio da construção de políticas de direitos, nas atuais condições políticas e econômicas.

A globalização capitalista se traduz numa presença avassaladora dos investimentos privados na oferta de bens e serviços. A concentração de riqueza, a presença de grandes projetos imobiliários e a magnitude dos investimentos privados em serviços como educação e saúde é extremamente impactante em países como Argentina, Chile e Uruguai, onde o Estado teve maior capacidade de incidir na distribuição da riqueza. Nestes países há um forte sentimento de perda de certa igualdade que caracterizou bairros mais homogêneos e que constituiu um sentimento de integração nacional em meados do século XX. No Brasil e no Paraguai a segregação e a predominância dos investimentos privados não são novidade, mas a magnitude da pobreza permanece como desafio à superação de uma espécie de *"apartheid"* social.

Se o Estado de bem-estar conseguiu, em três dos cinco países, garantir a construção de um sentimento nacional de integração, fundado na garantia de mínimos sociais e algum nível de equidade, não foi capaz no entanto de fazer face às forças de mercado que provocaram distribuições regressivas dos investimentos públicos. Quais seriam então, os instrumentos de política pública capazes de regular um mercado ainda mais poderoso e agressivo?

Este debate remonta a períodos anteriores às receitas neoliberais. Foram diferentes as relações entre provedores estatais e privados de serviços sociais, ao longo dos anos e entre as diversas áreas de políticas sociais. As organizações mutualistas, cooperativas, comunitárias e as empresas privadas lucrativas se articularam de distintas formas com as políticas públicas de habitação, de saúde, de educação, de assistência social ou de defesa das crianças e adolescentes. Em algumas áreas como na educação e na saúde, fortaleceram-se as atribuições do Estado como provedor de serviços públicos, ao mesmo tempo em que cresceram os serviços privados. Na área da habitação prevaleceram os agentes privados. Na

área da assistência social e da atenção à infância, temos tradicionalmente o predomínio de organizações filantrópicas.

As distintas agendas de reformas recolocaram com vigor o debate sobre os desafios para uma 'nova gestão pública' onde, em distintos campos políticos, afirma-se a importância dos agentes privados, e das chamadas "parcerias" público-privadas. Aí também se encontram situações muito distintas. Estas parcerias referem-se, em alguns casos, a convênios entre o Estado e grandes organizações privadas, como hospitais e instituições de ensino, que dificultam sobremaneira o controle da sociedade garantido pelos sistemas públicos e participativos. Por outro lado, os sistemas voltados à assistência e aos direitos das crianças incluem a realização de convênios com entidades sociais[210] cujas regras são definidas no espaço público dos conselhos, os quais devem também fiscalizar o cumprimento destes convênios. Estes sistemas promovem assim a definição de novos parâmetros e controles públicos sobre a ação de agentes privados.

No Chile também temos referências de exigências de qualidade e de inclusão social aos agentes privados na educação e nos programas de recuperação de bairros. Delamaza (2005b:69, 70) observa a importância de que estas exigências possam garantir "o caráter público da política".

A gestão estatal das políticas públicas parece dar lugar a novas formas, mistas, de gestão, que poderiam, eventualmente ser públicas. Estas possibilidades porém são ainda permeadas de contradições importantes e é necessário avaliá-las em suas diferentes condições políticas, econômicas e institucionais.

O dilema fundamental no debate sobre o papel do Estado, da sociedade e da iniciativa privada nas políticas sociais parece-nos ligado às possibilidades de controle público sobre elas. A presença de prestadores privados de serviços coloca complexos desafios para o controle social sobre as políticas públicas como o controle social em hospitais privados, autarquias, escolas e cooperativas habitacionais. É importante avaliar em que circunstâncias a participação de organizações sociais poderia favorecer o empoderamento de atores sociais, possibilitando o controle democrático dos serviços públicos. Por outro lado importa identificar quando favoreceriam apenas a privatização das responsabilidades sociais, relegando à sociedade civil o papel de "terceira" ou de mera colaboradora.

A sociedade civil investigada, mesmo quando se envolve na construção de políticas públicas, defende iniciativas estatais e privadas nas políticas sociais como, por exemplo, a produção social do hábitat através de cooperativas habitacionais, as creches e escolas comunitárias. Defende por outro lado a criação de mecanismos de regulação do mercado como

[210] É importante distinguir entre os convênios realizados com grandes empresas lucrativas, como hospitais, e com organizações ou cooperativas comunitárias, como as cooperativas habitacionais, no Brasil, Argentina e Uruguai, ou as cooperativas de catadores de papelão, ou pequenas organizações filantrópicas.

SBD / FFLCH / USP

os critérios de inclusão social para as escolas privadas, as carteiras de terras e as sanções à retenção especulativa dos imóveis subutilizados. Permanecem desta forma importantes debates sobre o papel do Estado nas políticas públicas, como prestador direto de serviços e como regulador do mercado.

Políticas focalizadas e sistemas

Outro dos dilemas atuais é a focalização e o caráter de emergência que adquirem muitas vezes as novas políticas sociais. Apontadas como padrão das reformas de caráter neoliberal, a focalização e a perspectiva emergencial decorrem também do surgimento de novos padrões de exclusão social. Problema estrutural e crônico no Brasil e Paraguai, a exclusão social adquiriu um caráter de 'emergência' social em países como na Argentina e Uruguai, onde as transformações produtivas e as reformas neoliberais abalaram profundamente amplos sistemas de proteção social.

No Uruguai, por exemplo, Nelson Villarreal (2004b:27) assinala a necessidade de enfrentar uma certa "rigidez" do gasto público social, predominantemente orientado para o financiamento de políticas voltadas aos "*adultos mayores*" e não aos jovens e crianças pobres "sem recursos de poder no sistema político"[211]. As novas políticas de direitos da infância definem programas específicos para crianças em risco social.

A focalização aparece também nos debates sobre os programas habitacionais. No Brasil, os movimentos populares por moradia reivindicaram um programa voltado à faixa de renda abaixo de três salários mínimos, visto que os programas anteriores estavam fortemente 'desfocados', beneficiando os extratos de renda média e alta. No Estatuto da Cidade define-se um sub-sistema e um Fundo específico para a Habitação de Interesses Social (FNHIS), com políticas de subsídios para determinadas faixas de renda e mecanismos de incentivo e de controle do mercado para a produção de moradias de interesses social.

Planos de emergência e políticas focalizadas surgem, nestes casos, como necessidade de correção de distorções. No Brasil pode-se constatar uma significativa redução da pobreza e uma leve redução na desigualdade social[212] e estas melhorias são associadas a programas

---

[211] O autor aponta que esta distorção é um fator estrutural de rigidez orçamentária, do tipo de estrutura demográfica do país e do peso de atores sociais que participam da disputa sobre estas políticas. Assinala ainda que o sistema de seguridade social se concentra e se hierarquiza em pensões e aposentadorias, portanto no setor adulto da população e não se prioriza a infância e a adolescência (Villarreal, 2004b:25,27).

[212] Apesar de muito distantes do percentual mais baixo entre os cinco países - 9,4% - de população vivendo abaixo da linha de pobreza, no Uruguai urbano em 1999, o Brasil, que melhorou de 48 para 36,3%, e o Chile – de 38,6 para 18,5% - foram os dois únicos países que tiveram uma melhoria contínua entre 1990 e 2005. O índice de Gini no Chile diminuiu de 55,4% em 1990 para 55,0% em 2003 e o Brasil diminui de 62,7% em 1990 para 61,3% em 2005, segundo a Cepal. Ver anexo estatístico.

focalizados de transferências monetárias aliados a melhorias previdenciárias e salariais[213]. Estes estudos são incipientes e os impactos dos programas focalizados na superação da pobreza têm sido muito polêmicos e precisam ser melhor estudados.

As principais críticas às políticas neoliberais se concentram no caráter minimalista e desarticulado de programas que são focados no combate emergencial à pobreza e na sua desvinculação de políticas universais. Caracterizam-se também pela retirada do Estado das suas responsabilidades sociais de garantia de direitos. Realmente, as políticas focalizadas ou de emergência abrem importantes debates em relação aos paradigmas de garantia universal de direitos. No Uruguai se assinalam "disjuntivas" e tensões entre "a emergência e as transformações de fundo" (Villarreal, 2004:3, 30).

Articular programas emergenciais e focalizados com políticas permanentes e universalistas é uma possibilidade em debate. Os sistemas estudados podem ser vistos como possibilidade de articular programas, superar a fragmentação, e o "minimalismo" de que padecem caso permaneçam isolados. Com a articulação em sistemas de direitos, pode-se entender a focalização como discriminação positiva ou, na formulação da LOAS, como garantia de mínimos sociais. Este caráter no entanto depende de vínculos explícitos entre políticas focalizadas e políticas universalistas.

La nueva fabrica es el barrio

Esta consigna, usada recentemente pela CTA, foi também usada nos anos 80 no debate sobre os novos movimentos sociais, que extrapolaram a matriz organizativa do trabalho e se organizaram com base territorial.

Além de fábrica de riqueza, a fábrica foi fábrica de direitos e de organizações sociais que lutaram por direitos. Qual é, então, a nova fábrica? Que riqueza se produz hoje?

A globalização concentrou riqueza e aumentou a desigualdade em todo o mundo. A América Latina é hoje o continente mais desigual do mundo, e concentra muito maior riqueza do que a África. No entanto, pobreza e desigualdade não andam juntas. O Paraguai tem os maiores índices de pobreza entre os cinco países mas não é o mais desigual.

Para avaliar o caráter de equidade que têm ou não as políticas sociais construídas e quais são as estratégias para diminuir a desigualdade hoje, é preciso investigar quando e com

[213] O IPEA divulgou em nota técnica que o sucesso no combate à pobreza deveu-se à redução na desigualdade de renda e que do ponto de vista dos mais pobres, a redução no grau de desigualdade foi tão benéfica quanto teria sido um crescimento econômico anual uniforme de 5% na renda familiar per capita. Os dados indicam que parte substancial da queda na desigualdade deve-se a uma expressiva melhoria no sistema de proteção social do país. Um grande número de famílias pobres passou a ser beneficiado por transferências governamentais. Melhorias na distribuição dos rendimentos do trabalho também foram importantes. Seus dados apontam para a redução do índice Gini de 60% (96/97) para 56,9% (2006). www.ipea.gov.br. Nota técnica n.8, julho 2006. Outro estudo pode ser encontrado em www.fgv.br/cps/pesquisas/propobre. Último acesso em 26/11/2007.

que políticas a pobreza e a desigualdade foram menores nestes países e estudar como de fato a pobreza e a desigualdade evoluíram em cada país.

No modelo de bem-estar a superação da pobreza e a garantia de direitos estavam essencialmente ligadas à renda e ao trabalho. Hoje a pobreza não se define apenas em relação à renda mas também pelas chamadas NBI - necessidades básicas insatisfeitas[214]. Esta concepção, elaborada principalmente no âmbito da Cepal, considera que as "raízes da pobreza nas casas e nas pessoas são expressas através da insuficiência das fontes de bem-estar". O IPEA, por sua vez, vem calculando que o impacto dos gastos sociais nos quintís de renda mais baixos é extremamente significativo. Soares (1998) publica estudo em que define a *"renda total"* como a soma do que denomina a *renda própria*, ou autônoma, com a *renda monetária*, correspondente a transferências sociais em dinheiro como aposentadorias e bolsas, e com um percentual correspondente aos *bens e serviços recebidos*, como educação, saúde e merenda escolar[215]. Segundo seu estudo, a superação da pobreza estaria então ligada tanto a políticas econômicas como a políticas sociais.

A fábrica foi fábrica de direitos e de organizações sociais que lutaram por direitos. Qual é, então, a nova fábrica? Recentemente, na Universidade de Buenos Aires (UBA), o *Gepsac - Grupo de estudios sobre protesta social y acción colectiva* - do Instituto Gino Germani, estudou as transformações nas formas e motivações do protesto social na Argentina entre 1989 e 2003, identificando a redução das greves e manifestações ligadas a questões salariais e trabalhistas e a emergência de grupos como os piqueteros, e de inúmeras novas motivações, novas formas de organização, novas reivindicações. Novas lutas por direitos apontariam novos direitos?

Poder-se-ia pensar uma nova fábrica de direitos? Deste ponto de vista, pensar que *"la nueva fábrica es el barrio*[216]*"* poderia significar que a riqueza não se produz apenas na fábrica mas que, como sugerem os paradigmas do direito à moradia e à cidade, o acesso a um bairro com provisão de serviços urbanos e sociais é fonte de bem-estar e garantia de direitos. As lutas pela eqüidade poderiam então passar pela disputa de uma espécie de "renda indireta" garantida pelas políticas sociais.

Cabe então aqui retomar as questões propostas por Villarreal: Quais serão os "serviços públicos de integração social" característicos de um "Estado social" moderno? Qual seria um "modelo desejável de inclusão social" que não reproduza os "defeitos do Estado benfeitor"?

---

[214] Desde os anos 90 a CEPAL tem desenvolvido o tema das NBI que, ao lado da contribuição da renda integraria caracterização da pobreza e as estratégias para sua superação. Ver por exemplo PNUD, 1990: *Desarrolo sin pobreza*, publicação integrante do Projeto Regional para a Superação da Pobreza na América Latina, PNUD, Bogotá.

[215] O estudo de Soares (1998:3 e 9) se refere à Região Metropolitana de São Paulo e aponta que a transferência de recursos através de políticas sociais para o último quintil de renda é muito significativa. Este quintil se apropria de apenas 2,4% do total, se considerada apenas a renda própria e este percentual sobre apara 4,5% se considerada a renda total.

[216] Agradeço a minha orientadora Profª. Maria Lucia Refinetti Martins o desafio de pensar mais profundamente o significado desta consigna.

Cabe repensar o "imaginário do Estado de bem-estar" que supostamente "se quer reconquistar" e investigar possibilidades de construção de um novo "Estado social".

Os paradigmas do direito à moradia e dos direitos da infância não resolvem estes dilemas, mas pontuam debates e ensaiam possibilidades de enfrentamento da força concentradora do capital que se globalizou e dos modelos de políticas privatizadoras. Embora ainda vigorem agendas que desmontam o Estado social, estes dois paradigmas oferecem um campo de possibilidades que vêm sendo concretamente experimentadas. Ensaiam definições e desenhos de novas políticas.

Villarreal aponta também a pouca clareza de governos, considerados progressistas, na definição e na implementação de um "modelo de desenvolvimento" que seja alternativo ao neoliberalismo e que efetivamente coloque a igualdade e a justiça no "centro do debate".

As experiências participativas que analisamos neste trabalho não são sempre e nem claramente voltadas à elaboração destes novos modelos, mas se inserem muitas vezes nestes debates e participam muitas vezes de espaços plurais de construção de alternativas, nos quais se elaboram novos desenhos e se experimentam novos modelos de políticas de direitos.

Encontramos parcelas da sociedade civil que crescentemente se dispõem a assumir contradições, a *"reconocerse en 'nosotros' más amplios, contradictorios, complejos, impuros e incompletos. Conflictivos"*. Dispostas a "*meterse*" e *"involucrarse en incidencia política"*.

BIBLIOGRAFIA

ABALOS König, José Antonio. Los Consejos Regionales: Integrantes, Experiencias de Trabajo y su Valoración Social y Política. Versión Preliminar. Fundación Friedrich Ebert, 2004.

ACOSTA, Hilarión. Concejal. Intendencia de Tobatí, Tobatí - Departamento de Cordillera, Paraguay. www.toolkitparticipation.nl/cases/51. Consulta em 23/3/2007.

ACUÑA, Carlos. Participación Comunitaria en el PROMIN de la Argentina. *In* **Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas**. 2003. GONZÁLEZ, Inés e VILLAR, Rodrigo (compiladores). Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2003.

ALBUQUERQUE. Maria do Carmo (org.). **La Construcción democrática desde abajo en el Cono Sur**. São Paulo: Instituto Pólis, 2002.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. 2006. Participação Popular em Políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira. *In* GARCÉS et al. (coords.). **Democracia y ciudadanía en el Mercosur**. Santiago: LOM Ediciones, 2006.

ALMEIDA. Célia. Reforma de sistemas de servicio de salud y equidad en América Latina y el Caribe: algunas lecciones de los años 80 y 90. *In* Cadernos de Saúde Pública vol.18 nº4. Rio de Janeiro: Jul/ago, 2002.

ALVAREZ, Sonia. "Deepening" Democracy": Popular Movements Net Works, Constitucional Reform and Radical Urban Regimes *In* Contemporary Brazil. University of California, Santa Cruz, 1993.

ARATO, Andrew. Ascensão, declínio e recuperação do conceito de sociedade civil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** n. 27, fevereiro, 1995.

ARENDT, Hanna. *O declínio do Estado-Nação e o fim dos direitos do homem. In:* **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. Espaço & Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos. Ano X, nº 31, 1990.

AVRITZER, Leonardo (org.). **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

BAREIRO, Line, RIQUELME, Quintín, SOTO, Clyde y VILLALBA, Roberto. Sociedad Civil y construcción Democrática en Paraguay: Experiencias de participación y Incidencia de los movimientos sociales. *In* ALBUQUERQUE. Maria do Carmo (org.) **La Construcción Democrática desde abajo en el Cono Sur**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

BARROSO, María Jesús. Nueva Política Habitacional: pagando una deuda social. Columnas de opinión. www.ongcordillera.cl. Consulta em 23/4/2007.

BAYÓN, María Cristina e SARAVÍ, Gonzalo. De la acumulación de desventajas a la fractura social. "Nueva" pobreza estructural en Buenos Aires. *In* SARAVÍ, Gonzalo (editor). **De la pobreza a la Exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina**. Buenos Aires: Prometeo Libros, México: Ciesas, 2007.

BELLUZZO. Luiz Gonzaga. Modelo econômico impede melhoria das políticas públicas. Comciência. Brasil: SBPC. 2002. Em www.comciencia.br/entrevistas/ppublicas/belluzzo.htm. Atualizado em 10/10/02. Última consulta em 11/09/2007.

BENEVIDES, Maria Vitória. **A Cidadania Ativa**. São Paulo: Ática, 1991.

BORDA, Dionisio e MAISI, Fernando. Los limites de la transición. Economía y Estado en el Paraguay en los años 90. Asunción: Ediciones CIDSEP-UCA, 1999.

BORRI, Nestor e LARRAMBEBERE, Fernando. Limites y umbrales de la participación popular. *In* Campaña de comunicación y educación. Políticas Públicas para la Infancia. Buenos Aires: Centro Nueva Tierra, FARCO, UNICEF/AR, 2007.

BUARQUE, Cristovam. **O que é apartação – o *apartheid* social no Brasil**. São Paulo: Brasiliense (coleção "Primeiros Passos"), 1993.

BUSQUETS. José Miguel. ¿Qué tipo de bienestar se está construyendo a partir de la restauración democrática? *In* **Políticas Sociales. Ideas y propuestas para orientar un debate incipiente**. Montevideo: CIESU. CLAEH. Universidad de la República, 1995.

BUTHET. Carlos. Participación en políticas habitacionales dirigidas a los sectores más pobres de la población. Experiencia en Córdoba, Argentina. 1992 y 1999. 2004. www.riadel.org/publicacionesdetalle.asp?PID=502. Consulta em 17/4/2007.

CALDERÓN, Fernando e SANTOS, Mario. *Representación y gestión política de la crisis. In* **¿Que queda de la representación política?** Caracas: Editorial Nueva Sociedad: Clacso Argentina, 1992.

CARVALHO, José Murilo de. **Os Bestializados. O Rio de Janeiro e a República que não foi**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 3ª edição, 1987.

CASTORIADIS, Cornelius. **La Experiencia del Movimiento Obrero**. vol. 1. Barcelona : Ed. Tusquets, 1979.

CELIBERTI, Lilian y VILLARREAL, Nelson. Aportes presentados por la Anong. Foro: Acuerdos y disensos de los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil sobre los mecanismos de coordinación de las políticas sociales. Mañanas Complejas - Ciclo de Foros sobre Políticas Públicas. 2004. Em www.anong.org.uy/aportes.html. Consulta em 24/6/2006.

CHALHOUB, Sidney. **Visões da Liberdade: uma história das últimas décadas da escravidão na Corte**. São Paulo. Companhia das Letras, 1990.

CHIARA, Magdalena e JIMÉNEZ, Carlos. Relaciones intergubernamentales y política de salud en el nível local. El caso del subsector público en el Gran Buenos Aires. Mimeo. 2007.

CIESU, CLAEH e Universidad de la República. **Políticas Sociales. Ideas y propuestas para orientar un debate incipiente**. Montevideo: CIESU. CLAEH. Universidad de la República, 1995.

CLEMENTE, Adriana e SMULOVITZ, Catalina. Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina. *In* **Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina.** CLEMENTE y SMULOVITZ (compiladoras) Buenos Aires : Wilson Internacional Center for Scholars : Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - IED – América Latina, 2004.

COHEN, Jean L. e ARATO, Andrew. *Sociedade Civil e Teoria Política. In* Avritzer, L. (org.) **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

COMPARATO. Fabio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. *In* Revista de Informação Legislativa. Brasília a 35. nº. 138. abr./jun, 1998.

COSTA, Christiane e PASQUAL, Mariana. Participação e Políticas Públicas na Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. *In* GARCÉS et al.(coords.). 2006. **Democracia y ciudadanía en el Mercosur**. Santiago: LOM Ediciones, 2006.

COSTA, Sérgio. *Categoria Analítica ou Passe-Partout Político Normativo: Notas Bibliográficas sobre o Conceito de Sociedade Civil.* BIB, 43,1997.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez: Autores Associados. Coleção Polêmicas do Nosso tempo, 1992.

CRAVINO, María Cristina, Raúl Fernández Wagner e Omar Varela. 2000. Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los años '90. www.urbared.ungs.edu.ar/textos. Consulta em 20/4/2007.

CRUZ. Maria Tereza. A estética da recepção e a crítica da razão impura. *In* Revista de Comunicação e Linguagens. Lisboa: Centro de Estudos de Comunicação e Linguagens. Junho, 1986.

CUENYA, Beatriz. Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX. Boletín Ciudades para un Futuro más Sostenible. Nº 29/30. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, 2000. Em http://habitat.ag.upm.es/boletin/n29/abcue.html. Consulta em 02/04/2007.

CYMBALISTA, Renato e MOREIRA, Tomás. Política habitacional no Brasil. A História e os atores de uma narrativa incompleta. *In* GARCÉS et al. (coords.). 2006. **Democracia y ciudadanía en el Mercosur**. Santiago: LOM Ediciones, 2006.

CYMBALISTA, Renato e SANTORO, Paula. Habitação – avaliação da política municipal (2005-2006). *In* Cymbalista et al. **Habitação:controle social e política pública**. Série Observatório dos Direitos do Cidadão. Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo; 31. São Paulo: Instituto Pólis. 2007.

DAGNINO, Evelina. *Os Movimentos Sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In* Dagnino, Evelina (org.) **Anos 90. Política e sociedade no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. *Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e possibilidades. In.* DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. PANFICHI, Aldo e OLVERA, Alberto. 2006. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América latina. *In* DAGNINO, Evelina. PANFICHI, Aldo e OLVERA, Alberto (Orgs.). **A Disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAHL, Robert. **Democracy and its Critics**, New Haven&London: Yale University Press, 1989.

DAL PRÁ, Keli Regina. As reformas na Argentina. *In* SMIONATO, Ivete e NOGUEIRA, Vera. 2004. **Dilemas do Mercosul: Reforma do Estado, Direito à Saúde e Perspectivas da Agenda social**. Florianópolis: Lagoa Editora, 2004.

DATTWYLER, Rodrigo Hidalgo. La Vivienda Social en Chile: La acción del Estado en un siglo de planes y programas. Scripta - Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona Nº 45. Iberoamérica ante los retos del siglo XXI. I Coloquio Internacional de Geocrítica (Actas del Coloquio). Instituto de Geografía. Pontificia Universidad Católica de Chile. 1999. Em www.erevistas.csic.es/portal/ficha_articulo.jsp?id=oai:www.ub.es/geocrit/nova.htm:4054. Consulta em em 27/9/2007.

DEDE, Graciela e Ivahanna Larrosa. Informe sobre el derecho a la vivienda adecuada en el Uruguay. 2003. Em http://fecovi.org.uy/documentos/Informe_derecho_vivienda_2003.pdf. Último acesso em 27/09/2007.

DELAMAZA, Gonzalo. Sociedad Civil y Democracia en Chile. *In* PANFICHI, Aldo (cordinador) **Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina. Andes y Cono Sur.** Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

_____. 2004. Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile: el caso de las políticas sociales (1990-2004). *In* Revista Política. Segunda Época, nº43. Los sectores populares y lo político: acción colectiva, políticas públicas y comportamiento electoral. Santiago de Chile: Departamento de Ciencia Política. Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Primavera 2004.

_____. Sociedad Civil, Iniciativas Locales y Desafíos para las Políticas Públicas. *In:* Colección Ideas N° 34. junio 2005. Em www.chile21.cl. Última consulta em 26/11/2006.

DELAMAZA *et al.* Nuevas Experiências de Gestión Pública Ciudadana. Las 20 destacadas del premio 2004. Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Santiago: Universidad de Los Lagos, Innovación y Ciudadania, 2005.

DELGADO, Daniel García, BUTHET, Carlos e BAIMA, Marta. El movimiento social urbano - participación e inclusión. Mitos y realidades. Buenos Aires, Córdoba., SEHAS/FLACSO. 2002.

DIAKONIA e OXFAM. **Las Paradojas de la Participación ¿Más Estado o más sociedad?** La Paz: Diakonia, Acción Ecumênica Sueca e OXFAM Gran Bretaña. 1999.

DI PAULA, Jorge. Políticas Habitacionales en Uruguay. Seminario internacional: Políticas Habitacionales en América Latina. Agosto, 2003a. Montevideo: The European Journal of Planning. www.planum.net. Consulta em 20/2/2007.

DI PAULA, Jorge. Relaciones divergentes entre Políticas Habitacionales y Política Urbana en el área metropolitana de Montevideo. Conferencia Alfa-Ibis. Outubro, 2003b. Valparaíso. www.planum.net. Consulta em 20/2/2007.

DI PAULA, Jorge. Gobernanza Local en la política socio- habitacional. *In* Revistainvi. Volumen 26. Nº 57. Agosto. Santiago: Universidad de Chile. 2006.

DOWBOR, Monika. A trajetória do setor saúde no Brasil pelo prisma de seus principais atores. São Paulo. Cebrap. Mimeo, 2007.

ESPINOSA, Vicente. De la Política Social a la Participación en un Nuevo Contrato de Ciudadanía. *In* Revista Política. Segunda Época, nº 43. Los sectores populares y lo político:acción colectiva, políticas públicas y comportamiento electoral. Santiago de Chile: Departamento de Ciencia Política. Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Primavera 2004.

FALLETI, Túlia. Federalismo y descentralización en Argentina. *In* **Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina.** CLEMENTE y SMULOVITZ (compiladoras) Buenos Aires: Wilson Internacional Center for Scholars: Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - IED – América Latina, 2004a.

_____. Descentralización educativa en Argentina. Condicionantes institucionales y consecuencias políticas. *In* **Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina.** CLEMENTE y SMULOVITZ (compiladoras) Buenos Aires: Wilson Internacional Center for Scholars: Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - IED – América Latina, 2004b.

FRANCESE. Cibele. Mudanças recentes no Estado brasileiro: a reforma do modelo nacional desenvolvimentista - entre a garantia de direitos e a abertura do mercado. *In* GARCÉS *et al.* (coords.). 2006. **Democracia y ciudadanía en el Mercosur**. Santiago: LOM Ediciones, 2006.

FERNÁNDEZ, José Enrique y DE LOS CAMPOS, Hugo. Análisis de las políticas y programas sociales en Uruguay: la acción pública para prevenir y combatir el trabajo de niños, niñas y adolescentes. Lima: OIT/ Oficina Regional para las Américas / CIESU/IPEC Sudamérica, Serie: Documento de Trabajo, 186, 2004.

FERNÁNDEZ, Margarita e OCHSENIUS, Carlos. **Contribuciones a la Reforma de la Salud**. Universidad de los Lagos y Gobierno de Chile. Ministerio de la Salud, 2005.

FONT, Guillermo. FUCVAM: Cooperativismo y Autogestión: una solución para la vivienda de los sectores populares, 1997. Em www.chasque.apc.org/guifont. Consulta em 11/3/2007.

_____. Haciendo la ciudad entre todos. Una experiencia de desarrollo participativo y autogestión vecinal. 2001. Em www.chasque.apc.org/guifont. Consulta em 11/3/2007.

FONT, Joan. Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. Barcelona. www.urbared. Universidad Nacional de General Sarmiento. Argentina, 2002.

FORD. Alberto. ¿Qué Pasa después de la ruptura del Contrato de Representación? Comentarios que surgen de la observación de casos en Rosario. Trabalho apresentado no 6° Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político. Novembro. 2003.

_____. Límites y posibilidades de la promoción de la participación ciudadana en Rosario (1996-2001). Trabalho apresentado no *V Congreso Nacional sobre Democracia.*

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario. Argentina. Novembro, 2002.

GABARRA, Mabel, HAYEK, Mariem y ZAGNI, Carlos. Democracia y Exclusión en la Argentina. *In* ALBUQUERQUE. Maria do Carmo (org.) **La Construcción Democrática desde abajo en el Cono Sur**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

GARCÉ, Adolfo. Una experiencia de incidencia de la ONG "El Abrojo": La Mesa "Mecanismos de Coordinación de las Políticas Sociales" y la creación del Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay (2003-2005). Montevideo: Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales, 2006. Em www.cippec.org/nuevo/pics/Caso%20Uruguay%20El%20Abrojo-MIDES.pdf. Consulta em 20/2/2007.

GARCÉS, Mario. **Tomando su Sitio. El movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970**. Santiago: LOM Ediciones, 2002.

_____. Presentación. *In* GARCÉS *et al.* (coords.). 2006. **Democracia y ciudadanía en el Mercosur**. Santiago: LOM Ediciones, 2005.

_____. El movimiento de pobladores y su impacto en las políticas de vivienda, 2007. Em www.eco-educacionycomunicaciones.cl/documentos. Consulta em 30/1/2007.

GARCÉS *et al.* (coords.). **Democracia y ciudadanía en el Mercosur**. Santiago: LOM Ediciones, 2006.

GARCÉS, Mario y RODRÍGUEZ, Angélica. Una visión histórica de la participación como conquista social y oferta estatal en Chile. *In* ALBUQUERQUE. Maria do Carmo (org.) **La Construcción Democrática desde abajo en el Cono Sur**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

GEPSAC. Transformaciones en la Protesta Social en Argentina 1989-2003. Gepsac. Grupo de Estudios sobre Protesta Social y Acción Colectiva. Instituto de Investigaciones Gino Germani – UBA. 2006. Em http://www.iigg.fsoc.uba.ar. Consulta em 28/1/2007.

GARRETÓN, Manuel Antonio. Política, cultura y sociedad. (1991) *In* **30 años de Nueva Sociedad**. Caracas. Jul–Ago/Sep-Oct 2002.

GECD, Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática. Esfera Pública e Democracia no Brasil *In* Movimentos sociais e a Construção Democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. Idéias, IFCH-Unicamp, n°5/6, 1999.

GENRO, Tarso. **Utopia Possível**. 2ª edição, Porto Alegre: Artes e Ofícios Editora, 1995.

GONZÁLEZ, Inés. Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas: reflexiones para seguir avanzando. *In* **Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas**. 2003. GONZÁLEZ, Inés e VILLAR, Rodrigo (compiladores). Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2003.

GONZÁLEZ, Inés e GARAY, Candelaria. El Comité de Seguimiento y Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. *In* **Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas**. 2003. GONZÁLEZ, Inés e VILLAR, Rodrigo (compiladores). Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2003.

GUIMARÃES, Ivan G. R. A Experiência das Câmaras Setoriais. *In* OLIVEIRA, Carlos A. e outros (org.). **O Mundo do Trabalho**. São Paulo: Cesit/Scritta, 1994.

GURZA LAVALLE. Adrián. Sem pena nem glória. O debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. Novos Estudos do Cebrap. N. 66, 2003.

GURZA LAVALLE, Adrián, Peter Houtzager, e Acharya Arnab. Atores da sociedade civil e atores políticos - Participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. *In* Leonardo Avritzer, **Participação em São Paulo**, São Paulo: Editora da UNESP, 2005.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HEIMANN, Luísa e KAYANO, Jorge. *Políticas Públicas em Saúde e Participação Popular. In* GARCÉS *et al.* (coords.). 2006. **Democracia y ciudadanía en el Mercosur**. Santiago: LOM Ediciones, 2006.

HEVIA. Felipe. *El programa oportunidades y la construcción de ciudadanía. Ejercicio y protección de derechos en un programa de transferencias condicionadas en México.* Tese de Doutorado apresentada no CIESAS – *Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. México DF*, 2007.

IDEP, Instituto de Estudos sobre Estado e Participação/ CTA. Movimientos sociales y políticas públicas. Los procesos de ciudadanía social y política en el MERCOSUR. *In* GARCÉS *et al.* (coords.). **Democracia y ciudadanía en el Mercosur**. Santiago: LOM Ediciones, 2006.

IPEC/OIT - Programa Internacional pela Erradicación del Trabajo Infantil - Organización Internacional del Trabajo. 2004. Programa Fortalecimiento Institucional. Comité Erradicación Del Trabajo Infantil – CETI Uruguay. Em www.oit.org.pe/ipec/documentos/pa_ceti_uy.pdf. Consulta em 30/7/2007.

ISUNZA, Ernesto e HEVIA, Felipe. **Relaciones Sociedad Civil – Estado en México**. Un ensayo de interpretación. Ciesas, Universidad Veracruzana, 2006.

KATZMAN, Rubén, y otros. Vulnerabilidad, Activos y Exclusión social en Argentina y Uruguay. OIT. Fundación Ford. N° 107. Santiago de Chile, 1999.

KAZTMAN, Rubén, RETAMOSO, Alejandro. Transformaciones recientes en las características de los barrios pobres en Montevideo. *In* SARAVÍ, Gonzalo (editor). **De la pobreza a la Exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina**. Buenos Aires: Prometeo Libros, México: Ciesas, 2007.

KOGA, Dirce. A Política de Assistência Social no Brasil. A Assistência Social como política de proteção social. *In* GARCÉS *et al.* (coords.). 2006. **Democracia y ciudadanía en el Mercosur**. Santiago: LOM Ediciones, 2006.

LEFORT, Claude. Direitos do homem e política. *In* LEFORT, Claude: **A Invenção Democrática**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

LERNER, Gabriel. El nuevo escenario de la Ley 26.061. *In* Campaña de comunicación y educación. Políticas Públicas para la Infancia. Centro Nueva Tierra, FARCO, UNICEF/AR, 2007.

LÓPEZ SALGADO. María Noel. Políticas de viviendas para nuevas demandas: el caso del programa de jubilados y pensionistas del BPS-MVOTMA del Uruguay. *In* Revistainvi. Volumen 26. N° 57. Agosto. Santiago: Universidad de Chile, 2006.

LOZANO, Claudio, RAMERI, Ana y RAFO, Tomás. El hambre es un crimen. La infantilización de la pobreza en la Argentina. Buenos Aires: IDEP – CTA, 2005.

MARANHÃO, Tatiana. **Criança e Adolescente: fundo municipal.** Série Observatório dos Direitos do Cidadão; 15. São Paulo: Instituto Pólis, 2003.

MARICATO, Ermínia. O custo do não investimento não é levado em conta pela área econômica. Entrevista em Carta Maior, www.cartamaior.com.br em 12/01/2007.

MANIN, Bernard. *Metamorfósis de la representación. In* **¿Que queda de la representación política?** Caracas: Editorial Nueva Sociedad : Clacso Argentina, 1992.

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti e RODRIGUES, Roberta. Evolução da Política Nacional de Habitação no Brasil: Um retrospecto para vislumbrar o futuro. Anais do Seminário Latinoamericano Teoría y Política sobre Asentamientos Informales. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires. CD Rom. 2006.

MELO, Marcus e REZENDE, Flavio. Decentralization and Governance in Brazil. *In* **Decentralization and democratic governance in Latin America.** Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars – Latin American Program, 2004.

MESA-LAGO. Carmelo. Portfolio Performance of Social Security Institutes in Latin America. Banco Mundial, 1991.

_____. Desarrollo Social, reforma del Estado y de la seguridad social al umbral del siglo XXI. Serie Políticas sociales. Santiago: CEPAL, 2000.

MIRZA, Christian. Sistematización de experiencias con incidencia en Políticas Públicas: el caso uruguayo. *In* ALBUQUERQUE. Maria do Carmo (org.) **La Construcción Democrática desde abajo en el Cono Sur**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

MONTAÑA, Carlos e Esther Levy. Reforma del Estado y Políticas neoliberales. *In* GARCÉS *et al.* (coords.). **Democracia y ciudadanía en el Mercosur**. Santiago: LOM Ediciones, 2006.

MOREIRA, Constanza. Movimientos Sociales y políticas públicas. Los procesos de ciudadanía social y política en el Mercosur. Democracia, Estado y sociedad civil en Uruguay. *In* GARCÉS *et al.* (coords.) **Democracia y ciudadanía en el Mercosur**. Santiago: LOM Ediciones, 2006.

NADDEO, María Elena. Viejos y nuevos paradigmas. *In* Campaña de comunicación y educación. Políticas Públicas para la Infancia. CNT, FARCO, UNICEF/AR, 2007.

NAJAM. Adil. The four C's of Government – Third Sector Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, Co-optation. *In* Journal on Nonprofit Management and Leadership. Vol. 10, Nº 4, 2000.

NASTARI, Marcelo. Políticas Públicas de atenção à infância e adolescência no Brasil: Uma breve abordagem sobre origens, diagnóstico e perspectivas. *In* GARCÉS *et al.* (coords.). 2006. **Democracia y ciudadanía en el Mercosur**. Santiago: LOM Ediciones, 2006.

OCHSENIUS, Carlos. Estrategias focalizadas y participativas de superación de la pobreza y desarrollo de la concertación pública local. El caso de Cerro Navia, Chile. Mimeo, 2005.

O'DONNELL, Guillermo. **El Estado de la Democracia en America Latina**. PNUD – ONU, 2004.

OLIVEIRA, Francisco e PAOLI, Maria Célia (orgs.). **Os sentidos da democracia**. Políticas do dissenso e hegemonia global. São Paulo: Editora Vozes, FAPESP, NEDIC, 1999.

OLVERA, Alberto (cordinador). **Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina. México.** México: Universidad Veracruzana: Fondo de Cultura Económica, 2002.

OPS - ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. **Salud en las Américas 2007**. Washington: Organización Mundial de la Salud, 2007.

OPERTTI, Renato. Reforma Social: propuestas y recomendaciones luego de dos años de trabajo. *In* Busquets *et al.* **Políticas Sociales**: Ideas y propuestas para orientar un debate incipiente. Montevideo: CIESU, CLAEH e Universidad de la República, 1995.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública Brasileira. Entre o gerencialismo e a gestão social. RAE – Revista de Administração de Empresas. Vol.45. jan/mar, 2005.

PALERMO, Vicente. Os caminhos da reforma na Argentina e no Brasil. São Paulo: *Lua Nova*, nº 45, p. 131-162, 1988.

PANFICHI, Aldo (cordinador). **Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina. Andes y Cono Sur.** Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

PANFICHI, Aldo e MUÑOZ, Paula. Sociedad Civil y Democracia en los Andes y el Cono Sur a inicios del Siglo XXI. *In* PANFICHI, Aldo (cordinador) **Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina. Andes y Cono Sur.** Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

PEREYRA, Carlos. Democracia y Revolución. *In* Nexos, nº 97. México. Janeiro, 1986.

PERUZZOTTI, Enrique. Menemismo y reforma: revisando el modelo de democracia delegativa. São Paulo, Lua Nova, nº 45, 1988.

_____. Emergencia, desarrollo, crisis y reconstrucción de la sociedad civil argentina. *In* PANFICHI, Aldo (cordinador) **Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina. Andes y Cono Sur.** Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **A democracia na América Latina**. PNUD – ONU, 2004.

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2006**. PNUD – ONU, 2006.

PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Desarrolo sin pobreza**. Bogotá: PNUD – ONU, 1990.

PRESA, María Luz. Hay un salto cualitativo en las organizaciones, pero también en el Estado. *In* Campaña de comunicación y educación. Políticas Públicas para la Infancia. Centro Nueva Tierra, FARCO, UNICEF/AR, 2007.

RABOTNIKOF, Nora; RIGGIROZZI, María Pia e TUSSIE, Diana. Sociedad Civil y Organismos Internacionales: dilemas y desafíos de una nueva relación, *In* PANFICHI, Aldo (cordinador) **Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina. Andes y Cono Sur.** Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

RANCIÈRE, Jacques. **O desentendimento**. São Paulo: Editora 34, 1996.

REPETTO, Fabián. Nueva Matriz socio-política, problemas sociales y políticas públicas. *In* Saraví. Gonzalo A. (editor). **De la Pobreza a la Exclusión. Continuidades y Rupturas de la cuestión social en América Latina**. Buenos Aires: Prometeo Libros, México: Centro de Investigaciones y estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2007.

RIBEIRO, Ana.C.T. e GRAZIA, Grazia de. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil**. São Paulo: Vozes, 2003.

RIBEIRO, Darcy. La Nación Latinoamericana (1982). *In* **30 años de Nueva Sociedad**. Caracas. Jul-Ago/Sep-Oct, 2002.

RIQUELME, Quintín y PILZ, Dania. Estado y sociedad en Paraguay: Reforma, políticas públicas y movimientos sociales. *In* Garcés *et al.* 2006. **Democracia y ciudadanía en el Mercosur**. Santiago: LOM, 2006.

RODRÍGUEZ, Alfredo. La vivienda privada de ciudad. Temas Sociales Nº 39. Boletín de programa de pobreza y políticas sociales de SUR, 2001.

RODRÍGUEZ, Alfredo e SUGRANYES, Ana. Nada es perfecto: Los problemas de vivienda de los "con techo". *In* **Vivitos y coleando: 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina**, Enrique Ortiz y María Lorena Zárate, Compiladores, HIC-AL y UAM, México DF, 2002.

RODRÍGUEZ, Alfredo y SUGRANYES, Ana. El problema de vivienda de los "con techo". *EURE (Santiago)*, dic. 2004, vol.30, no.91, 2004.

_____. **Los con techo.** Un desafío para la política de vivienda social. Santiago: Ediciones SUR, 2006.

SABA, Roberto. El movimiento de derechos Humanos, las organizaciones de participación ciudadana y el proceso de construcción de la sociedad civil y el Estado de Derecho en Argentina. *In* PANFICHI, Aldo (coordinador). **Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina. Andes y Cono Sur.** Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, México: Fondo de Cultura Económica. 2002.

SABATINI, Francisco, Diego CAMPOS, Gonzalo CÁCERES e Laura BLONDA. Nuevas formas de pobreza y movilización popular en Santiago de Chile. *In* SARAVÍ, Gonzalo (editor). **De la pobreza a la Exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina**. Buenos Aires: Prometeo Libros, México: Ciesas, 2007.

SABATO, Hilda. **La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880**. Buenos Aires: Sudamericana, 1998.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena. Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo. 1970-1980.** Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1988.

SÁNCHEZ, Cristina y ÁLVAREZ, Lucía. *Gobierno Democrático y Sociedad Civil. In* **Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina. México.** México: Universidad Veracruzana: Fondo de Cultura Económica, 2002.

SANTOS, Agnaldo e TATAGIBA, Luciana. **Criança e adolescente: controle social e política pública**. Série Observatório dos Direitos do Cidadão. Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo; 28. São Paulo: Instituto Pólis. 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Mario dos. Prólogo. *In* **¿Que queda de la representación política?** Caracas: Editorial Nueva Sociedad: Clacso Argentina, 1992.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

SARLO. Beatriz. **Tempo Presente. Notas sobre a mudança de uma cultura**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2005.

SAULE Junior, Nelson e outros. Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade: Diálogo entre Brasil e França. São Paulo: Instituto Pólis, Paris: AITEC, 2006.

SCHMITTER. Philippe. Un posible esbozo de una democracia « post-liberal ». *In* Ardite, Benjamín (ed.) **¿Democracia post-liberal?** El espacio público de las asociaciones. Rubí (Barcelona): Anthropos Editorial, 2005.

SELEE. Andrew. Exploring the link between Descentralization and Democratic Governance. *In* **Descentralization and democratic governance in Latin America.** Washington: Woodrow Wilson Internacional Center for Scholars – Latin American Program, 2004.

SMIONATO, Ivete e NOGUEIRA, Vera. **Dilemas do Mercosul: Reforma do Estado, Direito à Saúde e Perspectivas da Agenda social**. Florianópolis: Lagoa Editora, 2004.

SOARES, Marcelo C. A mensuração do impacto redistributivo do gasto social: um estudo para a Região Metropolitana de São Paulo. *In* Gasto Social: o IPEA debate. Ano 1 nº1. Brasília: IPEA, 1998.

SOSA, Ana e SIENRA, Mariana. Políticas de Infancia, Adolescencia y Juventud. In Emergencia social y más allá. Cuadernos del CLAEH. Revista Uruguaya de ciencias sociales. Año 28, 2005/2. Montevideo: CLAEH, 2005.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania**. Para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG. 2003.

SPUCHES, Humberto Carmelo. El crecimiento de la explotación infantil en la Argentina. 2006. Em La Gazeta on Line. www.lagaceta.com. Consulta em 21/3/2007.

SUGRANYES, Ana. La política habitacional en Chile. Un éxito liberal para dar techo a los pobres. 2004. Em www.riadel.org/publicacionesdetalle. Consulta em 20/2/2007.

_____. La política habitacional en Chile, 1980-2000: Un éxito liberal para dar techo a los pobres. *In* RODRÍGUEZ, Alfredo y SUGRANYES, Ana 2006. **Los con techo.** Un desafío para la política de vivienda social. Santiago: Ediciones SUR, 2006.

TATAGIBA, Luciana. Os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade política no marco da democracia gerencial. O caso do Projeto Rede criança em Vitória/ES. *In* DAGNINO, Evelina. PANFICHI, Aldo e OLVERA, Alberto (Orgs.). **A Disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

TEIXEIRA, Ana Claudia e ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Orçamentos Participativos: projetos políticos, partilha de poder e alcance democrático. DAGNINO, Evelina. PANFICHI, Aldo e OLVERA, Alberto (Orgs.). **A Disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

TEIXEIRA, Ana Cláudia e TATAGIBA, Luciana. **Movimentos Sociais: os desafios da participação**. Série Observatório dos Direitos do Cidadão. Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo; 25. São Paulo: Instituto Pólis. 2005.

TELLES, Vera. Espaço público e espaço privado na constituição do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. Tempo Social - revista de Sociologia da USP, São Paulo, vol. 2, nº. 1, 1º semestre, 1990.

TORALES, Júlio César. La salud: prisionera dentro de um Estado paternalista, prebendário, clientelista, inoperante e ineficiente. *In* Codehupy. Derechos Humanos en Paraguay 2006. CD Rom, 2006.

TOURAINE, Alain. **Las sociedades dependientes**. México: FCE, 1978.

TRINDADE, Hélgio. *Estado liberal y representação política em Brasil. In* **¿Que queda de la representación política?** Caracas: Editorial Nueva Sociedad: Clacso Argentina.

UNICEF. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 2001. **Estado Mundial de la Infância 2001**. Santiago: Unicef Chile, 1992.

UNICEF e MDH – Ministerio de Desarrollo Humano - Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. **Nueva Ley del Niño de la Provincia de Buenos Aires**. Publicado por MMV – Dirección Provincial de Comunicación Institucional – MDH, 2007.

VARGAS, Mabel. El proceso de descentralización y una nueva institucionalidad: Los Consejos Municipales. *In* Campaña de comunicación y educación. Políticas Públicas para la Infancia. Centro Nueva Tierra, FARCO, UNICEF/AR, 2007.

VEGA, Juan Henrique. 1992. Ideal Democrático y democracia real en América Latina. *In* **¿Que queda de la representación política?** Caracas: Editorial Nueva Sociedad: Clacso Argentina.

VILA, Cristina e CANESE, Ricardo. El déficit de vivienda crece año a año. In Codehupy, 2003. Derechos Humanos en Paraguay. CIPAE. Derecho a la Vivienda, Derechos Humanos. 2003. Em http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/paraguay/cde/cde2003/vivienda2003.pdf. Consulta em 02/03/2007.

VILLAR, Rodrigo. Introducción. De la participación a la incidencia de las OSC en políticas públicas. *In* **Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas**. GONZÁLEZ, Inés e VILLAR, Rodrigo (compiladores). Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2003.

VILLARREAL. Nelson. Las capacidades de las ONG. Límites de su acción y tensiones imperantes. *In* Seminario: Perfil de las ONG en el Uruguay. Mimeo. 2004a.

VILLARREAL, Nelson. La Larga Marcha Hacia la Igualdad Social. Aportes comparados en Estrategias de Políticas Sociales. Argentina - Brasil – Chile. Disyuntivas en Uruguay ante un Nuevo Gobierno. Montevideo: FES. Octubre, 2004b.

WINCHESTER, Lucy e GALLICCHIO. Enrique. Território local y desarollo. Experiências em Chile y Uruguay. Santiago: Ediciones SUR e CLAEH, 2003.

WORMALD, Guillermo, CERECEDA, Luz e UGALDE, Pamela. "Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social: los grupos pobres de la Región Metropolitana de Santiago de Chile en los años noventa". *In*: Rubén Kaztman y Guillermo Wormald, coord. **Trabajo y ciudadanía**. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina. Montevideo: Cebra, 2002.

YAZBEK, Maria Carmelita. Assistência social brasileira: limites e possibilidades na transição do milênio (mimeo), 2001.

ZARZA, Rogelia. Perfil del Municipio Paraguayo y la Participación Ciudadana (Documento de trabajo). Asunción: SEPA y DECIDAMOS, 1999.

Publicações, documentos e páginas web de organizações sociais.

13 RANCHOS. Confederación Nacional de Agrupaciones de Jóvenes. http://13-ranchos.blogspot.com.

ACCIÓN DIGITAL. 2007. La paradoja de los ladrillos. Edición 973 - Primera quincena de marzo de 2007. www.acciondigital.com.ar/01-03-07/informe.html.

ALOP. 2004. América Latina 2003-2004. Democracia y Desarollo: una mirada desde la sociedad civil. San José: ALOP - Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción.

ALTER VIDA. Centro de Estudios y Formación para el Ecodesarollo y CDE. Centro de Documentación y Estudios. 2003. Serie **Experiencias paraguayas de Incidencia de la sociedad civil en los poderes públicos**. Asunción.

ANCED e FÓRUM DCA, 2004. Informe Infância. www.anced.org.br.

ANDI. 2004. Niñez y Adolescencia en la Prensa Paraguaya. Agencia de noticias por los derechos de La Infancia. Red ANDI e Global Infancia. Asunción. www.globalinfancia.org.py/agenciadenoticias.

ANONG, Asociación Nacional de ONGs. 2003. Respuesta a la consulta a la sociedad civil uruguaya. Em www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/fces.pdf.

ANONG. 2004. *Documento 2.* Diagnóstico sobre Políticas y Programas Sociales en Uruguay tomado como base para la discusión de la Agenda. Encuentro para la construcción de la Agenda Infancia 2005, 19 de noviembre de 2004. www.anong.org.uy.

ANONG. 2005. *Documento 3. Relatoria.* II Encuentro para la construcción de la Agenda Infancia 2005, 6 de junio de 2005. www.anong.org.uy/inf.html.

CAFÉ DE LAS CIUDADES, 2005. Por la reforma urbana en Argentina. Declaración en el Día Internacional del Hábitat. Política de las ciudades (III). Revista digital: ano 4. Nº 36. Outubro. www.cafedelasciudades.com.ar.

CAMPAÑA de comunicación y educación. Políticas Públicas para la Infancia. 2007. Centro Nueva Tierra, UNICEF Argentina, FARCO - Foro Argentino de Radios Comunitarias.

CANOA Hábitat Popular. www.canoa.org.ar.

CANOEIRO, Boletim da ONG Canoa, Argentina. Santa Fé: mayo-junio de 2007.

CASACIDN - Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. La ley de protección de los derechos del niño ya rige en la provincia de Buenos Aires. http://www.casacidn.org.ar/leer.php/114.

CDIA. www.cdia.org.py .

CIPAE, 2003. Derecho a la Vivienda. Relatorio de Derechos Humanos. Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE).

CNT. Centro Nueva Tierra.www.nuevatierra.org.ar.

CNV. 2007. Consejo Nacional de la Vivienda. www.cnvivienda.org.ar.

CODEHUPY, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. 2004. **Derechos Humanos en Paraguay 2004**. Asunción.

CODEHUPY, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. 2006. **Derechos Humanos en Paraguay 2006**. Asunción. CD rom.

COLECTIVO de Derechos de Infancia y Adolescencia. 2007. Por otra relación del Estado con la Niñez, la Adolescencia y la Juventud. Declaración de La Plata. Foro por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la Provincia de Buenos Aires. 2005. www.colectivoinfancia.org.ar.

COMITÉ de los Derechos del Niño Uruguay. 2005. Discriminación y Derechos Humanos en Uruguay: La voz de las niñas, niños y adolescentes. www.comitedn.org.

CORDILLERA, 2006. Condominios de viviendas sociales: una deuda social pendiente. Boletín Comuna y Barrio Nº 15. www.ongcordillera.cl.

CTERA, 2004. Projeto de lei federal pela *Asignación universal para los menores de 18 años.* Em www.ctera.org.ar/pdf/asignacionuniversalyayudaescolar.pdf. Última consulta em 11/11/2007.

CTERA, 2006. Desigualdad y exclusión en la educación secundaria de adolescentes y jóvenes. Informes y estudios sobre la situación educativa Nº 4. Buenos Aires, diciembre 2006. www.ctera.org.ar/iipmv.

DECRETO. 2005. Decreto do MVOTMA sobre a constituição de Grupo Assessor. www.mvotma.gub.uy/sitiodinavi/dinavi/decreto%20125.005%2030%20de%20marzo%20de%202005.pdf.

ECA. Estatuto da Criança e do Adolescente. www.unicef.org.br, www.unicef.org/brazil/eca01.htm.

EDUCAR Chile. El salitre y la cuestión social. Escritos de Nuestra Historia. www.educarchile.cl.

EL CEIBO. 2006. "Hábitat social en Argentina". Aula magna da Faculdade de Arquitetura. Outubro. Buenos Aires. Argentina. El Ceibo Trabajo Barrial. ceibotb@arnet.com.ar.

HIC. Declaración Nacional por la Reforma Urbana en Argentina. 1996. www.hic-al.org/noticias.

INFORME ALTERNATIVO. 2005. Chile. www.crin.org/docs/Chile_RIC_NGO_Report_SP.pdf.

JAKU'ÉKE PARAGUAY. 2003 ¿Qué sentimos paraguayos y paraguayas ante el trabajo infantil? Boletim eletrônico, Asunción, Miércoles 25 de junio de 2003. http://www.jakueke.com/ Último acesso em 27/9/2007.

JUNDEP. 2007. ¿En qué están las modificaciones a la Ley General de Urbanismo y Construcción? www.jundep.cl.

JUNDEP. 2007b. Legislación y más participación: temas pendientes en la nueva política habitacional. www.jundep.cl.

ESPACIO NOA. 2004. Publicación del Centro Nueva Tierra para la promoción social y pastoral. Nº4. Octubre. Jujuy. www.nuevatierra.org.ar/espacionoa.

FECOVI, 2004. Por una política de vivienda popular y solidaria. Propuesta Programática de la Federación de Cooperativas de Vivienda. www.fecovi.org.uy.

FORO CÓRDOBA de Instituciones de promoción y Desarrollo. 1996. Tierra urbana – Derecho a la Ciudad. http://argentina.indymedia.org/print.php?id=425034. Último acesso em 27/09/2007.

FÓRUM Nacional da Reforma Urbana. www.forumreformaurbana.org.br. Último acesso em 16/11/ 2007.

FUCVAM, 2004. Financiamiento de las cooperativas de vivienda por Ayuda Mutua. www.fucvam.org.uy. Último acesso em 27/9/2007.

FUCVAM. 2005. Paraguay: Inauguración del Barrio Cooperativo / Noticias. Datas de 08/9 e 29/12. www.fucvam.org.uy. Último acesso em 27/9/2007.

FUNDACIÓN DE VIVIENDAS HOGAR DE CRISTO: www.hcvivienda.cl.

MOI. www.moicoop.org.ar.

OPCIÓN. www.opcion.cl.

PELOTA DE TRAPO. www.pelotadetrapo.org.ar

PROPOSTA, 2004. Propuesta de Plan Quinquenal de vivienda 2006-2010. AEBU, FECOVI, FUCVAM, Movimiento Tacurú, SUNCA. www.fecovi.org.uy/documentos/PropPlanQuinquenalVivienda2005.pdf.

RAPPORT, 1999. *Rapport alternatif sur la situation des Droits de l'Enfant au Paraguay* Asunción : CDIA. www.crin.org/docs/resources/treaties/crc.28/Paraguay_fr.doc

REDLAMYC. 2006. www.redlamyc.info.

RED DE ONGS DE INFANCIA Y JUVENTUD Chile. www.infanciachile.cl.

UNICEF Argentina. www.unicef.org/spanish/infobycountry/argentina.

UNICEF Paraguay. 2005. Código de la Niñez y la Adolescencia y Leyes Complementarias de Paraguay (Código, 2005) publicado por UNICEF Paraguay en www.unicef.org/paraguay.

Documentos e páginas web oficiais

BHU. História. Documento publicado na página web www.bhu.com.uy/documentos/historia.htm consultada em maio de 2007.

CEPAL. 2005. Anuário Estadístico de América latina y Caribe.

CEPAL. 2006. Anuário Estadístico de América latina y Caribe.

LEY 14 666. Uruguay. www.parlamento.gub.uy/Leyes/Ley14666.htm.

LEY 16 061. Argentina. 2005. www.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/ipec/documentos/ley_26061.pdf

LOAS. Lei 8742. www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L8742.htm.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Governo Federal. 2004. Cadernos MCIDADES Habitação. Política nacional de habitação.

MVOTMA. Uruguay. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. www.mvotma.gub.uy/mvotma/NOTICIAS/minurvi_info.htm.

PRESIDENCIA. 2005. República Oriental del Uruguay. Elaboran recomendaciones para Plan quinquenal de vivienda. www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2005/05/2005053011.htm. 30/05.

SEDUV. 2005. Programas Habitacionales desarrollados en Argentina. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. www.vivienda.gov.ar.

Entrevistas semi-estruturadas, coletivas e virtuais e visitas.

- **Entrevistas semi-estruturadas**

ORTIZ, Enrique. 2007. *International Hábitat Coalizion - HIC.* Coordenação geral.

ZÁRATE, Lorena. 2007. HIC América Latina.

Argentina

CRECINI, Alicia. 2005. Pesquisadora e dirigente do IDEP – Instituto de Estudos da CTA, Buenos Aires.

GABARRA, Mabel. 2005. Membro da ONG *Indeso Mujer* e capacitadora de participantes do Orçamento Participativo de Rosário.

GALLO, Sandra. 2007. ONG Canoa. *Movimiento por la Reforma Urbana*. 27/6/2007.

GIRALDEZ, Soraya. 2006. IDEP CTA. Outubro.

HERNÁN. 2006 – CTA nacional, políticas de infância, Maria Célia (Marice), 2006. CTA - Foro por los derechos de la niñez y adolescencia da Provincia de Buenos Aires - La Plata, Falcón, Samuel. 2006. Centro Comunitário *Virgen del Rosario*, Rosário. Coordenador local da *ANTA – Asociación Nacional de Trabajadores por Autogestión*. Entrevista coletiva.

PRESA, Maria Luz (CNT); Fernández, Damián Courel (CNT) e Raquel (Conselho municipal dos Direitos da Criança do município La Matanza, região metropolitana de Buenos Aires). 2007. Entrevista coletiva.

FERNANDEZ Rudi, Rosanna. 2006. Diretora do *Servicio Publico de Vivienda* – Rosario, 6/10/2006.

RODRÍGUEZ Costelo, Laura. 2007. Movimento de direitos humanos. ONG de infância. Rosario.

Paraguai

BENÍTEZ, Marta, Diretora da ONG *Global Infancia*, 16/5/2006

CABRERA Antonia, CABALLERO, Narciso e JUNIOR, Cláudio de Andrade. 2006. Dirigentes da "Cordinadora de Famílias Sin Viviendas Del Departamento Central". 16/5/2006. Entrevista coletiva.

CACACE. Stella Maris. 2007. Coordenadora de Codehupy. 25/6/ 2007.

FLEITAS, Miguel. 2007. Educador da ONG Sepa junto a movimentos de moradia. 27/06/2007.

MARTINEZ Casco. Any. Entrevista. 7/8/2004.

OTERO. Heve. 2007. Coodenadora da CDIA. 25/6/ 2007.

RODRÍGUEZ, José Carlos. Pesquisador da ONG CDE. Assunção. Paraguai. 16/5/2006.

YUSTE, Juan Carlos. 2005 e 2007. Coordenador da ONG Decidamos, Asunción, Paraguai.

Uruguai

AGUERRE, Maria Julia. 2005. Coordenadora da ONG Centro de Participación Popular (CPP), Montevideo, Uruguai;

BURONI, Teresa. 2005, 2006 e 2007. Entrevista virtual em 5 de maio de 2007. Arquiteta e pesquisadora do Centro Cooperativista Uruguayo (CCU); Montevideo, Uruguai;

LEON, Rosa de. Montevidéu – out 2006. Trabalhadora social do MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e da CPP

Chile

DE LA JARA, Ana Maria Hevia – ONG Cordillera, Santiago de Chile. 5/11/2007. Entrevista e visita de campo a programa de revitalização de bairro.

GARCÉS, Mario. 2005. Historiador e pesquisador da ONG *ECO – Estudios y Comunicación*, Santiago.

RAMÍREZ Palma, Carlos Miguel. 2007. Movimiento político "Juntos Podemos Más" Asistente social. ONG de infância, Concejal (vereador) da comuna de Talca, capital da provincia de Talca e da Região do Maule.

SANDOVAL, Alejandra. 2007. Integrante da equipe da área "Ciudad, barrio y organización" da ONG SUR Profesionales. Entrevista em Santiago em 07/11/2007.

- **Entrevistas coletivas e coleta de depoimentos informais**

Claudia Robles. 2004. Valparaíso. Chile.

Evenio. 2005. novembro. MOJCC – Movimiento de Jovenes Campesinos Cristianos. Caagazú, região metropolitana de Asunción, Paraguai.

Nestor Borri. 2005. Coordenador da ONG Centro Nueva Tierra (CNT).

Luz. 2005. novembro. La Legua, Santiago, Chile. Ocupação urbana desde o tempo da ditadura, favela que se transformou em município. Experiências de participação: planeamiento local participativo.

Lorena Battilana. 2005. ONG Decidamos – FENAES (federação estudantes secundaristas). Asunción - Paraguai

Miguel Fleitas. 2005. novembro.. ONG Sepa – Fernando de la Mora, região metropolitana de Asunción, Paraguai.

Vicenta Cano Ramírez. 2005. novembro. Distrito de Repatriación, Caagazú, região metropolitana de Asunción, Paraguai. Conselho de saúde.

Ugo Vasquez. 2005. novembro. Contraloría Ciudadana de Luque, região metropolitana de Asunción, Paraguai.

Antonia Cabrera. 2005. novembro. Cordinadora de "Famílias sin Vivienda" e CONOP – Cordinación Nacional de Organizaciones Populares. Departamento Central, Paraguai.

Juan Ortega (Kike). 2005. novembro. ONG ECO – Santiago. Chile.

Cristian Arroyo. 2005. dezembro. SUR /Centro Nueva Tierra (CNT) – Mar del Plata. Argentina.

Mirta Brada. 2005. dezembro. ONG Centro Nueva Tierra (CNT), psicóloga – Buenos Aires. Argentina.

Ester Levi. 2005. dezembro. IDEP/CTA. Mesa de Políticas Sociales – Buenos Aires. Argentina.

Cecília del Bono. 2005. dezembro. IDEP/CTA. Mesa de Políticas Sociales – Buenos Aires. Argentina.

Nestor Rolando Jeifetz. 2005. maio. Coordenador Movimiento de Ocupantes y Inquilinos (MOI). Entrevista e observação de campo.

Luis. 2006. Cientista social, coordenador do programa Rosario Habitat.

Edgardo. 2006. Coordenador do Programa Federal de Emergência Habitacional na comunidade da etnia Toba, Rosário. Entrevista e observação de campo.

Carlos Castro. 2005. dezembro. SERPAJ, ocupações urbanas. La Matanza. Conurbano de Buenos Aires. Argentina.

Mario Bazan. 2005. dezembro. La Batea. Catamarca. Partido "Movilización".

Álvaro Addiego. 2006. ONG CPP Uruguai.

Carlos Ochsenius, 2006. Pesquisador. Chile

Gonzalo Delamaza, 2006. Pesquisador. Chile.

Gualter Aranda. 2005. dezembro. ONG Yachachina (lugar onde se aprende). Santiago del Estero. Argentina.

Hernán, intendente da cidade argentina de Abre Pampa, Jujuy. Setembro de 2006.

Patrícia. 2007. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente, movimento Meninos e Meninas de Rua, programa municipal de combate à exploração sexual. Campina Grande, Paraíba. Brasil.

Fabio Silvestre. 2007. Cedeca Interlagos. São Paulo. Brasil. 2007.

Paula Santoro. 2007. Pesquisadora. Instituto Pólis. Brasil.

Renato Cymbalista. 2007. Pesquisador. Pólis. Brasil.

Kazuo Nakano. 2007. Fórum Nacional da Reforma Urbana. Brasil. 2007.

Participantes dos Cursos sobre Políticas de Direitos de Criança e Adolescente. 2006 e 2007. Instituto Pólis.

- **Correspondência eletrônica:**

Nestor Borri – CNT - Centro Nueva Tierra/ Argentina

Gustavo Orrego – ONG 13 Ranchos / Argentina

Christian Mirza - pesquisador/ Uruguai

Rafael Sansaveiro - pesquisador/ Uruguai

Constanza Moreira - pesquisadora/Uruguai

Nelson Villarreal – pesquisador/Uruguai

José A. - Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER), Argentina.

Gonzalo Delamaza – Pesquisador, Chile.

Alberto Ford – pesquisador, Argentina.

Ana María de la Jara - ONG Cordillera, Chile. 2007.

- **Visitas de campo:**

Além das visitas aos cinco países realizadas por ocasião de seminários e reuniões de grupos de pesquisa, foram realizadas algumas visitas de campo a espaços organizativos da sociedade civil:

- Representantes de organizações comunitárias, Santiago e Valparaíso, Chile, março de 2002;

- Central de Trabalhadores Argentinos CTA e IDEP, depoimento de dirigentes e pesquisadores (2003 e 2005),

- MOI - Movimento de Ocupantes y Inquilinos – depoimento informal do coordenador Nestor Rolando Jeifetz, Buenos Aires, Argentina (2005).

- Manifestação do Movimento "Chicos Del Pueblo" ligado à CTA, Buenos Aires, Argentina (2005).

- FESUR – Uruguai, contatos com pesquisadores (2004).

- Programa de recuperação de bairro na comuna San Miguel, Santiago. Com Ana Maria de la Jará e equipe da ONG Cordillera. 5/11/2007.

- ONG SUR Profesionales. 7/11/2007.

Anexo estatístico

As tabelas que integram este anexo foram elaboradas pela autora, com base nos documentos citados, com finalidade de fundamentar algumas avaliações apresentadas.

Tabela 1. TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL, por qüinqüênios (Por cada mil nascidos vivos)

	1950-1955	1955-1960	1960-1965	1965-1970	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	dif
Argentina	65.9	60.4	59.7	57.4	48.1	39.1	32.2	27.1	24.4	21.8	15.0	8.7	57,2
Brasil	134.7	121.9	109.4	100.1	90.5	78.8	63.3	52.4	42.5	34.1	27.3	12.1	122,6
Chile	120.3	118.3	109.0	89.2	68.6	45.2	23.7	18.4	14.1	11.5	8.0	4.9	115,4
Paraguai	73.4	69.7	62.3	58.6	53.1	51.0	48.9	46.7	43.3	39.2	37.0	22.1	51,3
Uruguai	57.4	53.0	47.9	47.1	46.3	42.4	33.5	22.6	20.1	17.5	13.1	8.0	49,4
América Latina y el Caribe b/	126.2	112.7	100.8	91.1	80.7	69.0	56.9	47.1	38.7	32.1	26.0	12.4	
América Latina	127.7	114.2	102.1	92.3	81.7	69.9	57.5	47.5	39.2	33.0	27.7	14.1	
Caribe	123.4	108.2	92.8	83.9	75.9	71.3	62.2	53.3	41.7	37.3	33.5	19.1	

Fonte: CEPAL, 2006. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Tabela 1.4.2.

Tabela 2. MORTALIDADE INFANTIL menores de 5 anos

	1970	1990	2005	Taxa 1970/1990	Taxa 1990/2005	Reducción desde 90(%)	Posición IMM5
Argentina	71	29	18	4,5	3,2	38	121
Brasil	135	60	33	4,1	4,0	45	86
Chile	98	21	10	7,9	4,9	52	150
Paraguay	78	41	23	3,2	3,9	44	106
Uruguay	57	23	15	4,5	2,8	35	129
México	110	46	27	4,4	3.6	41	96

Fonte: UNICEF. 2001. Estado Mundial de la Infância. Unicef Chile.

Tabela 3. ESPERANÇA de vida ao nascer

	AR	BR	CL	PY	UY
1990/1995	72,1	67,5	74,3	68,5	73,0
1995/2000	73,2	69,4	75,7	69,7	74,1
2000/2005	74,3	71,0	77,7	70,8	75,2
Diferença	2,2	4,1	3,4	2,3	2,2

Fonte: CEPAL, 2005. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. P.32.

Tabela 4. ANALFABETISMO (mais de 15 anos)

	AR	BR	CL	PY	UY
1990	4,4	18,0	6,0	9,7	3,5
2000	3,2	13,1	4,2	6,7	2,4
2005	2,8	11,1	3,5	5,6	2,0
Melhora	1,5	6,9	2,5	4,1	1,5

Fonte: CEPAL, 2005. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. P.57.

Tabela 5. Indicadores de Educação

Classificação IDH	País	Taux d'alphabétisation des adultes a (en % des 15 ans et plus)		OMD Taux d'alphabétisation des jeunes a (en % des 15-24 ans)		OMD Taux net de scolarisation dans le primaire b (en %)		Taux net de scolarisation dans le secondaire (en %		OMD Enfants atteignant la cinquième année d'école d (en % des élèves de première année)		Taux d'inscription dans les filières scientifiques, techniques, de fabrication et de construction du supérieur (en % des inscriptions dans le supérieur) 1999-2004 e, f	Taxa de escolarização incluindo 3 níveis (2004)		
		1990	2004	1990	2004	1991	2004	1991	2004	1991	2003	19	mulheres	homens	soma
36	Argentina	95,7	97,2	98,2	98,9	..	99 l	..	79	..	84	29	94 2	85 1	179 1
38	Chile	94,0	95,7	98,1	99,0	89	..	55	..	92	99	-	80 4	82 3	162 4
43	Uruguai	96,5	..	98,7	..	91	-	-	-	97	88	16	95 1	84 2	179 1
69	Brasil	82,0	88,6	91,8	96,8	85	93 l	17	76 l	73	-		88 3	84 2	172 3
91	Paraguai	90,3	-	95,6	-	94	-	26	-	74	82	-	70 5	69 4	139 5

Fonte: CEPAL, 2006. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe.

CONCLUSÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA - 5° grau completo – 1999
Fonte: UNICEF. 2001. Estado Mundial de la Infância. Unicef Chile.
Entre 90 e 100% - Chile 1°, Uruguai (2°), Argentina (3°)
Entre 70 e 80% - Brasil (4°), Paraguai (5).

TRABALHO INFANTIL Incidência do trabalho infantil entre 10 e 14 anos, em 1996.
Fonte: UNICEF. 2002. Estado Mundial de la Infância. Unicef Chile. Dados da OIT
Menos que 5% - Chile (1°) e Uruguai (2°)
Entre 5 e 10% - Argentina (3°) e Paraguai (4°)
Mais que 15% - Brasil (5°)

Tabela 6. Gasto Público em Educação (Percentual do Produto nacional bruto)

País	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	1.5	2.7	1.1	3.4	3.1	3.3	3.8	3.3	3.5	4.6	4.7	5.0	4.1	3.6	...
Brasil	2.9	3.6	...	...	...	...	1.7	5.1	...	4.4	4.4	4.4	4.3	...	...
Chile	5.1	4.6	2.7	2.7	2.8	2.8	3.1	3.1	3.4	3.9	4.1	...	4.4	4.3	4.1
Paraguai	2.2	1.5	1.1	1.9	2.6	2.9	2.9	3.4	3.9	4.8	4.9	4.7	4.4	4.3	...
Uruguai	3.9	2.3	3.1	2.9	2.7	...	2.5	2.8	3.3	2.8	2.8	3.2	2.6	2.3	...

Fonte: CEPAL, 2006. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Tabela 1.3.9.

Tabela 7. Gasto Público em Saúde (Percentual do Produto interno bruto a preços correntes)

País	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AR	0.3	1.6	4.4	4.4	4.5	4.6	4.8	4.8	4.3	4.0	...	...	5.0	5.1	4.5	4.3	4.4	...
BR	1.3	1.3	2.9	2.5	2.0	2.5	3.4	3.6	3.0	3.0	...	3.4	2.2	2.2	2.4	2.4	...	...
CL	1.7	2.1	2.0	2.2	2.3	2.4	2.5	2.4	2.5	2.5	2.7	2.8	2.8	3.0	3.0	3.0	2.8	2.8
PY	2.0	0.4	0.3	0.5	1.3	1.4	1.2	1.3	1.2	2.5	3.0	3.3	3.4	2.9	2.6	2.2	2.3	...
UY	...	1.0	3.1	3.3	3.2	3.3	3.7	3.7	3.8	3.6	...	...	3.1	3.0	3.0	2.8	...	...

Fonte: CEPAL, 2006. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Tabela 1.4.5.

Tabela 8. Disponibilidade de Serviços nas habitações em áreas urbanas e rurais (Percentual de famílias)

		Agua por tubería			Sistema de eliminación de excretas			Alumbrado eléctrico		
País	Área geográfica	1990	1995	2005	1990	1995	2005	1990	1995	2005
Argentina	Urbana	97.3	97.8	98.6	...	58.0	61.0	99.7	99.8	99.6
Brasil	Nacional	75.1	76.0	82.2	42.4	39.4	48.2	88.6	91.5	97.0
	Urbana	90.1	90.2	92.3	52.0	48.1	56.2	97.2	98.3	99.5
	Rural	16.6	16.6	26.8	5.2	3.2	4.2	55.2	62.7	83.5
Chile	Nacional	86.2	89.1	92.0	70.1	75.3	80.4	92.7	95.8	98.5
	Urbana	97.2	98.3	99.0	83.5	87.0	91.6	98.6	99.3	99.6
	Rural	32.0	33.8	45.2	4.1	4.3	5.9	63.4	74.4	91.3
Paraguai	Nacional	...	38.0	60.4	...	10.3	9.1	...	77.5	94.7
	Urbana	68.0	63.3	78.5	38.3	19.0	15.0	97.3	96.5	98.4
	Rural	...	8.3	32.7	...	0.1	0.1	...	55.1	89.0
Uruguai	Urbana	94.5	98.0	98.3	57.4	59.9	66.1	97.8	99.1	99.4

Fonte: CEPAL, 2006. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Tabela 1.5.1.

Tabela 9. Desemprego (média anual)

	AR	BR[1]	CL	PY	UY
1990	7,4	4,3	9,2	6,6	8,5
1995	17,5	4,6	7,4	5,3	10,3
1996	17,2	5,4	6,4	8,2	11,9
1997	14,9	5,7	6,1	7,1	11,5
1998	12,9	7,6	6,4	6,6	10,1
1999	14,3	7,6	9,8	9,4	11,3
2000	15,1	7,1	9,2	10,0	13,6
2001	17,4	6,2	9,1	10,8	15,3
2002	19,7	11,7[2]	9,0	14,7	17,0
2003	17,3	12,3	8,5	11,2	16,9
2004	13,6	11,5	8,8	10,0	13,1
2005	11,6	9,9	8,1	7,6	12,2
2006	10,4	10,1	7,9	-	11,6

[1] Brasil, 6 áreas metropolitanas, Argentina, Paraguai e Uruguai áreas urbanas. [2] Brasil nova medição desde 2002.
Fonte: CEPAL, 2005 e 2006. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe.

Tabela 10. IDH (Índice de Desenvolvimento Humano)

	75	80	85	90	85	2000	2004	classificação
AR	**.787**	**.802**	**.811**	**.813**	**.835**	**.860**	**.863**	**36**
BR	**.647**	**.684**	**.699**	**.720**	**.749**	**.785**	**.792**	**69**
CL	**.706**	**.741**	**.764**	**.787**	**.818**	**.843**	**.859**	**38**
PY	**.671**	**.705**	**.712**	**.721**	**.740**	**.754**	**.757**	**91**
UY	**.761**	**.781**	**.788**	**.806**	**.819**	**.841**	**.851**	**43**

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano 2006. PNUD p. 288.

Tabela 11. Índice de Gini

	AR	BR	CL	PY	UY
1990	0,501	0,627	0,554	0,447	0,492
1996		0,638	0,553	0,493	
1997	0,530				0,430
1999	0,542	0,640		0,565	0,440
2000			0,559	0,570	
2001		0,639			
2002	0,590				0,455
2003		0,621	0,550		
2004	0,537				
2005	0,524	0,613		0,536	0,452

Fonte: CEPAL, 2005 (quadro 4) e 2006. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe.

Tabela 12. MAGNITUDE da POBREZA e INDIGÊNCIA 1990-2005

Fonte: CEPAL, 2005 (quadro 4) e 2006. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe.

		População abaixo da linha de pobreza					População abaixo da linha de indigência				
		Total país	Zonas urbanas			Zonas rurais	Total país	Zonas urbanas			Zonas rurais
			Total urbano	Área Metro politana	Resto urbano			Total urbano	Área metro politana	Resto urbano	
AR	1990			21,2	-			-	5,2	-	
	1994		16,1	13,2	21,2			3,4	2,6	4,9	
	1997		-	17,8	-			-	4,8	-	
	1999		23,7	19,7	28,5			6,7	4,8	8,8	
	2002		45,4	41,5	49,6			20,9	18,6	23,3	
	2004		29,4	25,9	33,6			11.1	9,6	12,9	
	2005		26,0	22,6	30,0			9,1	7,6	10,8	
BR	1990	48,0	41,2			70,6	23,4	16,7			46,1
	1993	45,3	40,3			63,0	20,2	15,0			38,8
	1996	35,8	30,6			55,6	13,9	9,6			30,2
	1999	37,5	32,9			55,3	12,9	9,3			27,1
	2001	37,5	34,1			55,2	13,2	10,4			28,0
	2003	38,7	35,7			54,5	13,9	11,4			27,5
	2005	36,3	32,8			53,2	10,6	8,2			22,1
	dif	11,7	8,4			17,4	12,8	8,5			24,0
CL	1990	38,6	38,5	32,1	43,5	38,8	13,0	12,5	9,3	14,9	15,6
	1994	27,7	27,0	18,4	33,4	31,1	7,6	7,1	4,2	9,3	9,9
	1996	23,2	22,0	13,4	27,8	30,4	5,7	5,1	2,4	6,9	9,4
	1998	23,2	22,0	13,4	27,8	30,4	5,7	5,1	2,4	6,9	9,4
	2000	20,2	19,7	14,4	23,4	23,7	5,6	5,1	3,9	6,0	8,4
	2003	18,7	18,5	12,4	22,7	20,0	4,7	4,4	2,8	5,6	6,2
	dif	19,9	20,0	19,7	20,8	18,8	8,3	12,1	6,5	9,3	9,4
PY	1990	-	-	43,2	-	-	-	-	13,1	-	-
	1994	-	49,9	42,2	59,3	-	-	18,8	12,8	26,1	-
	1996	-	46,3	39,2	55,9	-	-	16,3	9,8	25,2	-
	1999	60,6	49,0	39,5	61,3	73,9	33,9	17,4	9,2	28,0	52,8
	2001	61,0	50,1	42,7	59,1	73,6	33,2	18,4	10,4	28,1	50,3
	2005	60,5	55,0	48,5	64,3	68,1	32,1	23,2	15,5	34,5	44,2
UY	1990		17,9	11,3	24,3			3,4	1,8	5,0	
	1994		9,7	7,5	11,8			1,9	1,5	2,2	
	1997		9,5	8,6	10,3			1,7	1,5	1,8	
	1999		9,4	9,8	9,0			1,8	1,9	1,6	
	2002		15,4	15,1	15,8			2,5	2,7	2,2	
	2005		18,8	19,7	17,9			4,1	5,8	2,4	