



Cynthia Rúbia Braga Gontijo

Car@s leitores,

Assumir o Editorial da Revista **Perspectivas em Políticas Públicas** – PPP neste momento da história democrática do Brasil torna-se um desafio singular. Afinal, a arena pública brasileira se fortalece como uma “caixa de ressonância”, dotada de um sistema com sensores sensíveis, no âmbito de toda uma sociedade ansiosa por filtrar e sintetizar temas, argumentos e contribuições, e transportá-los para o nível dos processos institucionalizados de resolução e decisão.

11

As disputas sobre as possibilidades de uma democracia ideal, especialmente as que dizem respeito às condições de a democracia se concretizar como forma de governo, ampliam-se e remetem a questionamentos acerca das perspectivas democráticas: quais as perspectivas em relação à representação-participação na cultura política nacional? Quais as perspectivas para o reconhecimento, para a garantia e a ampliação de direitos cidadãos? Quais as perspectivas em políticas públicas?

Os textos veiculados neste 15º número de PPP contribuem, sobremaneira, com o debate sobre as tensões entre representação-participação social e popular e a efetivação de políticas públicas nas democracias latino-americanas. No conjunto, os textos, oriundos da Argentina, do Brasil e do Uruguai, sugerem uma sinergia de

inquietações, de problemas e de demandas políticas nesses países. “As veias abertas da América Latina”¹ continuam abertas.

Inicia-se a Sessão *Artigos* com o texto *A incorporação da nova agenda de direitos: o progressismo e a construção da cidadania*. Neste artigo, Belén Villegas e Camila Zeballos discorrem sobre o reconhecimento e a ampliação de direitos para as populações afrodescendentes, das mulheres e de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transexuais (LGBT), excluídas historicamente de agendas políticas no Uruguai. Ao analisarem os dispositivos regulatórios de direitos emergentes para essas populações e as denúncias de movimentos sociais, as autoras constataam certo distanciamento entre as bandeiras de lutas dessas populações e os novos trâmites e efeitos do marco legal atualmente em vigor no país. Villegas e Zeballos verificam que a visibilidade social e o reconhecimento legal desta denominada minoria não são necessariamente traduzidos em agendas políticas. O seu texto, então, sugere que, apesar de certa visibilidade, ainda prevalece certo silenciamento sobre a matéria no Uruguai contemporâneo.

12

O artigo *Cultura política no Pampa*, de autoria de Davide Carbonai e Fernanda Mattos de Lima Valença, trata da relação participação política e social e cultura política no município de São Borja no Rio Grande do Sul/Brasil. Para tanto, orientam a sua análise tendo por pilar a categoria confiança do cidadão no sistema político e partidário hegemônico no município. Os dados tratados pelos autores sugerem que a baixa confiança interpessoal e institucional dos cidadãos em face do governo e dos sistemas partidários locais está em sintonia com a sua baixa participação política e social. Sintonia essa traduzida

1 - Referencia-se aqui a obra *As veias Abertas da América Latina* de Eduardo Galeano, que nos instiga a pensar os mecanismos de poder comumente apresentados como produtos do destino na América Latina e os confrontos democráticos na história deste “continente” a ser desmistificado (GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. 11. ed. Tradução de Galeano Freitas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980).

no centramento dos processos de criação, implantação e avaliação de políticas públicas no âmbito daquele município.

O texto remete a reflexões sobre a importância da confiabilidade do cidadão no seu representante para o fortalecimento de uma cultura política virtuosa. Entende-se que a participação social e política efetiva circunscreve-se a uma representação política na medida em que esta envolve a definição de um conjunto de regras que definem tanto quem está autorizado a tomar decisões de caráter coletivo, como quais os procedimentos a serem seguidos em tal processo. Em uma democracia procedimental e deliberativa se faz necessário perguntar: afinal quem está autorizado a falar em nome de quem?

Já a autora Janayna Alves Brejo, em *Políticas Públicas para a Educação Infantil: do contexto latino-americano à realidade brasileira*, apresenta uma reflexão oportuna sobre as políticas públicas para a Educação Infantil na América Latina, com especial destaque para a realidade brasileira. Considerando o papel social da Educação Infantil no ciclo formativo dos sujeitos, Brejo discorre sobre a fragilidade da formação e das condições de trabalho docente na área, requisito *sine qua non* para a qualidade deste nível de ensino. Ao lado disso, aponta certa tensão entre a história das crianças e da infância. Ora, ser criança não significa ter infância².

No artigo *Políticas de reconstrução da identidade indígena na província de Buenos Aires: novas formas de empoderamento?*, Macarena del Pilar Manzanelli analisa políticas de reconstrução da identidade indígena na Argentina, considerando nuances da territorialidade implicadas na formação/transformação dos povos indígenas neste país, e em especial na sua Capital.

2 - Lembra-se aqui o documentário *A invenção da infância* (2000) da autora e diretora Laís Bodanzki. Ver: <http://curtadoc.tv/curta/inclusao/a-invencao-da-infancia/>. Acesso em: 13 mar. 2015.

A abordagem escolhida para tratar do tema amplia o escopo da análise historicamente referendado pelos estudos antropológicos, especialmente etnográficos, e por outros campos do conhecimento, contribuindo, sobretudo, para a ampliação de horizontes acerca dos povos indígenas na América Latina. Ao tratar da questão da territorialidade, Manzanelli nos remete a pensar sobre os processos de identificação dos índios em novos territórios, onde se situam por vontade própria ou de outrem.

14

O artigo *Entre a participação e a representação: diferenças e semelhanças entre os orçamentos participativos na região metropolitana de Porto Alegre*, dos autores Priscila Alves Rodrigues e Alfredo Alejandro Gugliano, assim como o de Carbonai e Valença, também, discorre acerca de tensões entre participação e representação na região sul-rio-grandense. Os autores sinalizam o fato de que os espaços denominados participativos, como, por exemplo, os Conselhos de Direitos e os Orçamentos Participativos, têm contribuído com a democratização do acesso de sujeitos sociais diversos aos bens públicos; com a inserção de novos temas nos debates e nas decisões no âmbito das políticas públicas; no fortalecimento da cidadania e, portanto, na reinvenção de padrões de convivência democrática. Contudo, se os espaços de participação da sociedade na gestão de políticas públicas estão estruturados em novas configurações e exercícios de representação política, uma questão central na compreensão dessa nova forma de representação, diz respeito às pretensões de legitimidade dessas novas institucionalidades.

Considera-se que a construção de democracia brasileira e, em específico, o crescente aumento do número desses espaços participativos institucionalizados, resultante da opção histórica feita, traduz um movimento intenso de forças sociais e políticas diversas em busca da reconfiguração de processos de construção das

políticas públicas no país, marcado por contradições entre interesses e investimentos em disputa.

Por fim, apresenta-se o artigo *Federalismo, centralização e diferenças regionais: o padrão de desigualdade das políticas não reguladas do Brasil pós-1988*. Neste texto, Victor Araújo aborda a descentralização e municipalização instauradas no âmbito da gestão pública nos municípios brasileiros, a partir do ordenamento jurídico federal que emergiu em fins da década de 90 do século XX no Brasil. O autor considera interessante analisar o que é descentralizado para os estados e o que continua centralizado no âmbito federal no campo da gestão pública, em especial no seu bojo orçamentário. A União institui as diretrizes e bases da gestão pública nacional e, ao lado disso, controla a engenharia orçamentária em termos do quê, quanto e como será vinculado e repassado para os estados e municípios. Entende-se que aqui ocorre uma espécie de descentralização fortemente regulada.

15

Tendo como referencial a transformação do sistema federativo brasileiro, incorporada nas normas da *Constituição da República Federativa Brasileira (CF/88)*, Araújo analisa o regime de interdependência, de poder compartilhado e de responsabilidades mútuas e complementares, em que o município rege-se (e também é regido) pelas práticas federativas da descentralização, autonomia e participação nas ações que desenvolve. Questiona-se se as premissas da descentralização, realmente, movem as tradicionais estruturas de concentração do poder na gestão pública historicamente construída no país.

Na Sessão *Ponto de Vista*, Aline Bemfica e Cristina Campolina Vilas Boas fecham este número da PPP com o texto *O espaço político-clínico no trabalho com os adolescentes: responsabilidades compartilhadas*. As autoras refletem sobre a rede de proteção

integral aos adolescentes em conflito com a lei a partir de um caso específico. Para elas, o sistema socioeducativo somente será efetivo quando considerar as singularidades desses sujeitos, também atores e autores da sua própria história.

Conclui-se, então, este Editorial de PPP 15, convidando-os à permanente práxis no campo das políticas públicas, especialmente no que se refere ao seu ciclo (delineamento/formulação, implantação/ implementação, monitoramento/avaliação) no cenário democrático que se renova.

Vamos juntos às **Perspectivas...**

Querid@s lectores:

16

Asumir la Editorial de la Revista Perspectivas en Política Públicas – PPP en este momento de la historia democrática de Brasil es un desafío singular. Al final, la arena pública brasileña se fortalece como una “caja de resonancia” dotada de un sistema de sensores en un contexto de una sociedad ansiosa por filtrar y sintetizar temas, argumentos y contribuciones, y transportarlos al nivel de procesos institucionalizados de resolución y decisión.

Las disputas sobre las posibilidades de una democracia ideal, especialmente las se refieren a las condiciones de la democracia concretizarse como forma de gobierno, se amplían y llaman a cuestionamientos sobre las perspectivas democráticas: ¿Qué perspectivas en relación a la representación-participación en la cultura política nacional? ¿Qué perspectivas para el reconocimiento, para la garantía y ampliación de derechos ciudadanos? ¿Qué perspectivas en políticas públicas?

Los textos exhibidos en este 15° número de PPP contribuyen de forma importante con el debate sobre las tensiones entre representación-participación social y popular y la realización de políticas públicas en las democracias latinoamericanas. En conjunto, los textos provenientes de Argentina, Brasil y Uruguay, sugieren una sinergia de inquietudes, problemas y demandas políticas en esos países. “Las Venas Abiertas de América Latina”¹ siguen abiertas.

Empieza la sección *Artículos* con el texto *La Incorporación de la nueva agenda de derechos: el progresismo y la construcción de la ciudadanía*. En este artículo, Belén Villegas y Camila Zeballos discurren sobre el reconocimiento y la ampliación de derechos para las poblaciones afro descendientes, de las mujeres y de Lésbicas, Gays, Bisexuales y Transexuales (LGBT), excluidas históricamente de las agendas políticas en Uruguay. Al analizar los dispositivos reglamentares de derechos emergentes para esas poblaciones y las denuncias de los movimientos sociales, las autoras constatan cierto distanciamiento entre las banderas de luchas de esos grupos y los nuevos trámites y efectos del marco legal actualmente en vigor en el país. Villegas y Zeballos verifican que la visibilidad social y el reconocimiento legal de esta denominada minoría no son necesariamente transformados en agendas políticas. Su texto por tanto sugiere que, a pesar de alguna visibilidad, todavía prevalece cierto silenciamiento sobre la materia en el Uruguay contemporáneo.

17

El artículo *Cultura política en la Pampa*, de Davide Carbonai y Fernanda Mattos de Lima Valença, trata de la relación participación política y social y cultura política en el municipio de São Borja en

1 - Se refiere a la obra *Las Venas Abiertas de América Latina* de Eduardo Galeano, que nos lleva a pensar sobre los mecanismos de poder comúnmente presentados como productos del destino en América Latina y las pugnas democráticas en la historia de este “continente” a ser desmitificado (GALEANO, Eduardo. **As Veias Abertas da América Latina**, 11. Ed. Traducción de Galeano freitas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980).

el Estado de Rio Grande do Sul, Brasil. En él, orientan su análisis teniendo por eje la categoría confianza del ciudadano en el sistema político y partidario hegemónico en el municipio. Los datos tratados por los autores sugieren que la baja confianza interpersonal e institucional de los ciudadanos en el gobierno y en los sistemas partidarios locales, está en sintonía con su baja participación política y social. Sintonía esta donde se concentran los procesos de creación, implantación y evaluación de políticas públicas en el área de aquel municipio.

18

El texto nos lleva a reflexiones sobre la importancia de la confiabilidad del ciudadano en su representante para el fortalecimiento de una cultura política virtuosa. Se entiende que la participación social y política efectiva se circunscribe a una representación política en la medida que esta envuelve la definición de un conjunto de reglas que definen tanto a quien está autorizado a tomar decisiones de carácter colectivo, como cuales son los procedimientos a ser seguidos en tal proceso. En una democracia procedimental y deliberativa se hace necesario preguntar: ¿Al final quien está autorizado a hablar en nombre de quién?

Por otro lado, la autora Janayna Alves Brejo en *Políticas Públicas para la Educación Infantil: del contexto latinoamericano a la realidad brasileña*, presenta una reflexión oportuna sobre las políticas públicas para la Educación Infantil en América Latina, con destaque especial para la realidad brasileña. Considerando el papel social de la Educación Infantil en el ciclo de formación de los alumnos, la autora diserta sobre la fragilidad de la formación y de las condiciones de trabajo docente en el área, requisito sine qua non para la calidad de este nivel de enseñanza. A la vez, apunta cierta tensión entre

la historia de los niños y de la infancia. Ser niño no significa tener infancia².

En el artículo *Políticas de reconstrucción de la identidad indígena en la provincia de Buenos Aires: ¿nuevas formas de concienciación?*, Macarena del Pilar Manzanelli analiza políticas de reconstrucción de la identidad indígena en Argentina, considerando pormenores de la territorialidad implicadas en la formación/ transformación de los pueblos indígenas en ese país, y especialmente en su capital.

El abordaje escogido para tratar el tema amplía el área del análisis históricamente refrendado por los estudios antropológicos, especialmente los etnográficos, y por otros campos del conocimiento, contribuyendo sobretodo a la ampliación de los horizontes acerca de los pueblos indígenas en América latina. Al tratar la cuestión de la territorialidad, Manzanelli nos lleva a pensar sobre los procesos de identificación de los indios en nuevos territorios, donde se asientan por voluntad propia o de terceros.

19

El artículo *Entre la participación y la representación: diferencias y semejanzas entre los presupuestos participativos de Porto Alegre*, de los autores Priscila Alves Rodrigues y Alfredo Alejandro Gugliano, así como el de Carbonai y Valença, también discurren acerca de las tensiones entre participación y representación en la región de Rio Grande do Sul. Los autores señalan el hecho de que los espacios denominados participativos, como por ejemplo los Consejos de Derechos y los Presupuestos Participativos, han contribuido con la democratización del acceso de sujetos sociales diversos a los bienes públicos, con la inserción de nuevos temas en los debates y decisiones en el ámbito de las políticas públicas, en el fortalecimiento de la ciudadanía y, por tanto, en la reinención de modelos de convivencia

2 - Recuerdase aquí el documental *La invención de la infancia* (2000) de la autora Laís Bodanzki. Ver : <http://curtadoc.tv/inclusao/a-da-infancia/>. Acceso en: 13 mar.2015

democrática. Sin embargo, si los espacios de participación de la sociedad en la gestión de políticas públicas están estructurados en nuevas configuraciones y ejercicios de representación política, una cuestión central en la comprensión de esa nueva forma de representación se refiere a las pretensiones de legitimidad de esas nuevas institucionalidades.

Se considera que la construcción de la democracia brasileña y, en especial el creciente aumento de esos espacios participativos institucionalizados, resultantes de la opción histórica hecha, traduce un intenso movimiento de fuerzas sociales y políticas diversas que buscan la reformulación de procesos de construcción de las políticas públicas del país, marcado por contradicciones entre intereses e inversiones en disputa.

20

Finalizando, se presenta el artículo *Federalismo, centralización y diferencias regionales: el patrón de desigualdad de las políticas no reglamentadas en Brasil pos1988*. En este texto, Victor Araújo aborda la descentralización y municipalización instauradas en el ámbito de la gestión pública en los municipios brasileños, a partir de la ordenanza jurídica federal que emergió en los fines de la década de los 90 del pasado siglo en Brasil. El autor considera interesante analizar qué es la descentralización para los Estados y qué continúa centralizado en el ámbito federal en el campo de la gestión pública, en especial en su área presupuestaria. El Gobierno federal instituye las directrices y bases de la gestión pública nacional y, a la vez, controla la ingeniería presupuestaria en base a lo que, cuanto y como será vinculado y repasado a los Estados y municipios. Se entiende que aquí ocurre una especie de descentralización fuertemente reglamentada.

Teniendo como referencial la transformación del sistema federativo brasileño, incorporada en las normas de la *Constitución de la República Federativa Brasileña (CF/88)* Araújo analiza el régimen

de interdependencia, de poder compartido y de responsabilidades mutuas y complementares con el que el municipio se rige (así como es regido) por las prácticas federativas de descentralización, autonomía y participación en las acciones que desarrolla. Se cuestiona si las premisas de descentralización realmente mueven las tradicionales estructuras de concentración del poder en la gestión pública históricamente construidas en el país.

En la Sección *Punto de Vista*, Aline Bemfica y Cristina Campolina Vilas Boas cierran este número de la PPP con el texto *El espacio político-clínico en el trabajo con los adolescentes: responsabilidades compartidas*. Las autoras reflexionan sobre la red de protección integral a los adolescentes en conflicto con la ley a partir de un caso específico. Para ellas el sistema socioeducativo solamente será efectivo cuando se consideren las singularidades de esos sujetos, también actores y autores de su propia historia.

Se concluye entonces este Editorial de PPP 15 convidándoles a la permanente praxis en el campo de las políticas públicas, especialmente en lo que se refiere su ciclo (diseño/formulación/implantación/ejecución/monitoramiento/evaluación) en el escenario democrático que se renueva.

Vayamos juntos a las Perspectivas...