

Políticas públicas y violencia estructural

Por

Marli Marlene Moraes da Costa
(Traducido por Ugo Ottavio Visalli)

Resumen: El agotamiento del modelo de Estado contemporáneo, a nivel económico, social y político, plantea un debate con respecto a las bases sobre las cuales deberán establecerse las nuevas fronteras entre el Estado y la sociedad. Los tiempos actuales no permiten ya análisis políticos, económicos y sociales, basados en conceptos y criterios segmentados y separados. La ampliación del espacio público —no estatal—, paralelo a la consolidación del régimen democrático, alienta a la sociedad civil que posee un papel fundamental, en la medida en la que puede provocar cambios en las reglas de los procedimientos y en las formas de elaboración de políticas públicas preventivas y eficaces, que puedan atenuar la violencia estructural, favoreciendo así, la defensa y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, y el pleno ejercicio de la ciudadanía.

Abstract: The exhaustion of State contemporary's model, in the plans economic, social and politician, a debate regarding the bases tries on which the new borders between the State and the society will have to be established. The current times do not allow to more analyses politics, economic and social, based in concepts and segmented and isolated criteria. The magnifying of the not-state public space, parallel to the consolidation of the democratic system, it encourages the civil society that possess basic paper, in the measure where it can provoke changes in the rules of procedures and the forms of elaboration of preventive and efficient public politics, that they can attenuate the structural violence, favouring the defence and the improvement of the quality of life of the citizens, e the full exercise of the citizenship.

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo el de demostrar que la implementación de un proceso continuo y bien estructurado de evaluación de las políticas públicas de inclusión social puede significar una importante estrategia de prevención y lucha contra la violencia estructural. En este sentido, se abordan cuestiones relevantes, tales como: la conceptualización de la violencia estructural; el alcance y el papel de las políticas públicas; y también, que la ineficacia de las políticas públicas repercute de forma negativa en las condiciones de vida de los ciudadanos, principalmente los que pertenecen a las clases menos favorecidas.

La violencia deriva de las relaciones sociales que atraviesan diferentes épocas y sociedades; pero es desde la década de los ochenta, período en el que Brasil se enfrenta a una crisis sociopolítico-económica sin precedentes en su historia, cuando la conjunción entre crimen y crisis social acaba siendo una amenaza real para las pretensiones hegemónicas de la elite económica del país. Elite ésta que instrumentaliza el sentido común con el apoyo de los medios de comunicación y acaba divulgando una visión ideologizada de que la delincuencia es la violencia en sí y no una de sus manifestaciones. De forma distorsionada, mimetizando delincuencia y violencia restringen su lucha en orden a la prevención a una mera cuestión de seguridad pública y represión policial, lo que representa una visión reduccionista y perniciosa del problema¹.

Debemos recordar que la violencia no es un fenómeno separado, uniforme, que se abate sobre la sociedad como algo que proviene del exterior y puede ser explicado a través de relaciones del tipo causa/efecto como, por ejemplo, «pobreza genera violencia» o «el aumento del aparato represivo acabará con la violencia». Si fuera así estaríamos trabajando sólo con los efectos de la violencia y no con sus causas. La violencia presenta múltiples facetas, encontrándose diluida en la sociedad bajo las más diversas formas que se interconectan, interaccionan, se realimentan y fortalecen.

Al postular la individualización máxima y la responsabilización absoluta del criminal, estamos sometiendo todas sus vinculaciones a la realidad socio genérica en la que se encuentra inserto y, consecuentemente-

¹ Barreto, Maria Inês (2002): «As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro», en Pereira, Luiz Carlos Bresser y Nuria Cunill Grau eds., *O público não- estatal na reforma do Estado*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

mente, estamos ignorando la existencia de otra manifestación de violencia, impuesta por instituciones clásicas de la sociedad y que expresa, principalmente, los esquemas de dominación de clases, grupos y del Estado: la violencia estructural.

Esa forma de violencia, precisamente por ejercitarse en las acciones diarias de instituciones consagradas por su tradición y su poder, acaba siendo considerada como algo natural que, en la mayoría de las ocasiones, ni siquiera es contestada, bajo el pretexto de la desestabilización del orden social.

El Estado es una instancia omnipresente en la vida de todos los ciudadanos de un país y, en todas sus diversas estructuras y poderes, se convierte en responsable directo por el establecimiento y el desarrollo de las condiciones de vida de una población. Derechos constitucionales básicos de los ciudadanos, como el acceso a la alimentación, educación y salud, son definidos por él mismo e implementados. Su instrumento de actuación son las políticas públicas que el Estado desarrolla, las cuales deberían estar dirigidas a arbitrar de forma justa y equilibrada las tensiones sociales, promoviendo la igualdad entre los ciudadanos y la mejora de su calidad de vida.

1. *La Violencia Estructural*

Para Boulding², el concepto de violencia estructural, que ofrece un marco a la violencia del comportamiento, se aplica tanto a las estructuras organizadas e institucionalizadas de la familia como a los sistemas económicos, culturales y políticos que conducen a la opresión de determinadas personas a quienes se niegan los privilegios de la sociedad, convirtiéndolas en más vulnerables al sufrimiento y a la muerte. Estas estructuras determinan igualmente las prácticas de socialización que llevan los individuos a aceptar o a infligir sufrimientos, de acuerdo con el papel que desempeñan.

Según Dagnino³, hacer una ponderación teórico-metodológica sobre la violencia estructural presupone el reconocimiento previo de su

² Boulding, E., (1991): Las mujeres y la violencia, *La Violencia y sus causas*, París: Ed. UNESCO, p. 268.

³ Dagnino, Evelina (2001): *Os movimentos sociais e a emergência de uma nova cidadania*, São Paulo: Ed. Brasiliense.

complejidad, polisemia y controversia. Es indispensable comprender que, al ser perpetrada por individuos, grupos y/o instituciones, puede manifestarse de diversas maneras, asumiendo diversos papeles sociales, siendo desigualmente distribuida, culturalmente delimitada y reveladora de las contradicciones y formas de dominación.

La violencia estructural necesita ser comprendida en el ámbito del contexto social y cultural para que se puedan dilucidar los mecanismos por los cuales el Estado, en sus diferentes niveles y poderes, restringe el acceso de la gran mayoría de la población a los derechos básicos que les proporcionarían una vida digna, generando de esa forma un grave cuadro de exclusión social.

En ese contexto, es de suma importancia que se analice la definición del significado social de estos «derechos», diferenciándolos de conceptos como «interés» o «necesidad» que, aunque se refieran a las mismas temáticas y luchas, no deben ser confundidas con ellas⁴.

El *locus* de la violencia estructural es exactamente una sociedad de democracia aparente (liberal) que, a pesar de conjugar participación e institucionalización y ejercer el discurso de la libertad e igualdad de los ciudadanos, no garantiza a todos el pleno acceso a sus derechos, pues el Estado dirige su atención hacia los intereses de una determinada y privilegiada clase en detrimento de otra menos favorecida. Sin embargo, subsiste al menos la promesa de igualdad de acceso a los derechos, siendo, en determinados momentos, ciertos intereses de las clases explotadas satisfechos con la intención de hacerlas creer que están alcanzando sus derechos.

A pesar de parecer bastantes obvias, las situaciones y condiciones socioeconómicas que inspiran la violencia estructural deben ser verificadas en la propia estructura de la sociedad. Con el fortalecimiento mundial del neoliberalismo, los prerequisites para entrar en el mundo globalizado se modifican, creando una situación que fue aceptada sin negaciones por los gobernantes de la década de los noventa, quienes movilizaron su políticas públicas en orden a la privatización, flexibilización de las leyes laborales, revalorización del capital especulativo, estabilidad monetaria, contención del presupuesto, concesiones fiscales a los detentadores del capital, etc.⁵.

⁴ Torres, Silvia Faber (2003): *O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo*, Rio de Janeiro: Renovar.

⁵ Pimentel, Anderson (1998): *Balanço do neoliberalismo, Pós-Neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra.

En un Estado en el que los gobernantes organizan las políticas públicas con el fin de atender a los intereses del capital financiero, la distribución de recursos para atender a las demandas de la sociedad civil es seriamente perjudicada y limitada. El reflejo directo de esa elección es la caída de la calidad de los servicios públicos que pasan a prestar un servicio de pésima calidad a los ciudadanos. La persistencia de ese cuadro afecta de forma más grave a las clases menos favorecidas que no poseen recursos para buscar instituciones privadas y para suplir sus deficiencias en educación, salud, ocio, habitación, renta, condiciones de salubridad, etc.⁶ La imposibilidad de acceso a esos objetos públicos reduce las oportunidades de ascenso social a los individuos que se ven obligados a vivir en condiciones de miseria.

Esa situación propicia todas las características de una práctica de violencia estructural: no es natural sino histórica y socialmente producida; posee raíces profundas en las relaciones de poder; presenta resquicios de autoritarismo social; está política y geográficamente demarcada; tiene objetivos determinados; define a propósito a sus destinatarios; afecta principalmente a ciudadanos con reducida capacidad de defensa; alimenta la ostentación de pocos con el sufrimiento de muchos; amplía las desigualdades sociales; disminuye las oportunidades y los legítimos proyectos de vida; inhibe la elección racional, favoreciendo una elección tímida: mendicidad, tráfico, delincuencia, por ejemplo; fomenta prejuicios y causa daños morales, psicológicos, físicos y la muerte⁷.

La situación citada acaba siendo considerada como algo natural, precisamente por ser cometida por instituciones consagradas por su tradición y su poder, y que no pueden ser contestadas bajo la alegación de provocar la desestabilización del orden.

El aspecto más cruel de la violencia estructural, en la que confluyen todas las características aquí presentadas, es el de que la propia violencia sea responsable de la instauración de un proceso selectivo que tiene el poder de decidir cuáles son los ciudadanos que disfrutarán el bienestar social y cuáles son los que se incorporarán a la gran masa de excluidos. Esos factores aportan de forma significativa la agravación de los problemas sociales y el aumento de los índices de delincuencia que, poco

⁶ Decache, Maia F., (2001): *Pobreza, crime e trabalho*, São Paulo: Ed. Ática.

⁷ Bruno, L. D. (2003): *Políticas Públicas*, Alysson Carvalho y otros edtrs., Belo Horizonte: Ed. UFMG; PROEX.

a poco, potencian rencores que se expresan en el prejuicio, en la intolerancia y en el miedo.

El Estado, a su vez, atendiendo a las reivindicaciones de la población, intensifica la represión, movilizándolo su cuerpo jurídico y policial. Ahora, el individuo, que ya había sido violentado por la ineficacia del Estado, pasa a ser considerado como violento.

En ese contexto, es necesario que se adopten un proceso continuo y bien estructurado de evaluación de las políticas públicas de inclusión social, que deben surgir como una estrategia de prevención de la violencia estructural, de forma que se creen las posibilidades y se altere el equilibrio de la relación mercado/sociedad civil posibilitando, así, el verdadero y digno ejercicio de la ciudadanía.

El País y, consecuentemente los Estados y Municipios, tendrán que redefinir sus procedimientos sobre las políticas públicas. Ciertamente, no es gastando mil millones de reales en políticas públicas como privilegiarán grupos determinados, como es el caso del Programa Hambre Cero, en el que el presupuesto empleado en el equipo de operación del citado programa fueron tres veces mayor con respecto a la inversión en los necesitados, hasta que los problemas no sean resueltos⁸.

Conviene resaltar que ese proceso no fue establecido de forma unívoca, dictado por la élite y aceptado con satisfacción por todos. Varios son los sectores de la sociedad brasileña que se están movilizándolo y no ahorran esfuerzos en el sentido de que se organizan en partidos políticos, asociaciones, sindicatos y ONGs, contestando de forma contundente la pseudonaturalidad de los hechos y luchando contra el deterioro de las condiciones de vida⁹.

Gracias a esa perseverancia, que representa el ejercicio de diferentes medios de resistencia, la sociedad organizada conquistó fuerzas políticas, consiguiendo recientes e importantes victorias: la descentralización político-administrativa que amplió el objetivo de actuación del poder público municipal; el incremento de los poderes y de las atribuciones del Ministerio Público; la promulgación del Estatuto del Niño y del Adolescente (ECA); la creación de los Consejos Municipales de los Derechos de los Niños y de los Adolescentes —CMDCAs (instancia paritaria y deliberativa del Poder Ejecutivo que detenta la prerrogativa

⁸ *Ibidem*.

⁹ Furtado, C., (2001): *O Mito de Desenvolvimento Econômico*, Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra.

de elaborar las políticas públicas dirigidas al segmento infantil-juvenil) y del Consejo Tutelar— CT (responsable de asegurar el cumplimiento de las normas establecidas en el ECA); la creación y el refuerzo de órganos de defensa del consumidor, desde la promulgación del Código de Defensa del Consumidor; el Estatuto de la tercera edad, y la realización de sociedades con órganos de la sociedad civil, entre otros.

El principal motivo de la existencia de esas instancias en la defensa de los intereses de los ciudadanos es el hecho de que ellas poseen, en el rol de sus atribuciones, la posibilidad de desencadenar, en sus respectivas esferas de actuación, la evaluación de las políticas públicas, corrigiendo las posibles distorsiones y proponiendo nuevos rumbos. La concreta utilización de ese expediente es un desafío político, en la línea del control social, al que estas instituciones se deben de enfrentar, buscando legitimarse, en cuanto defensoras de los intereses colectivos y, consecuentemente, del ejercicio de ciudadanía en un Estado democrático de derecho.

Estamos ante una coyuntura socioeconómica-política, en la cual la hegemonía neoliberal globalizante convenció, durante los años noventa, para que los gobernantes brasileños concentran sus esfuerzos en el sentido de implementar un «Estado Mínimo», prerequisite para la modernidad que, al abdicar de su poder de intervención en el mercado, acabaría con la inflación, reduciría su déficit financiero y podría invertir en sectores esenciales, como el trabajo, la salud y la educación. Y lo que en efecto acaeció fue un proceso inverso, pues las políticas públicas de cuño económico fueron una vez más priorizadas, interviniendo directa o indirectamente en la base productiva del país, y al mismo tiempo exigiendo grandes esfuerzos de adaptación a las nuevas situaciones que de ella emergen: inflación, recesión, etc. Esos movimientos son más fácilmente asimilados por los que poseen el capital y los medios de producción y que por eso tienen la posibilidad de transferir sus dificultades, redistribuyendo recursos, diversificando sus actividades, etc.¹⁰

Lo contrario ocurre con el ciudadano común que, en la mayoría de las ocasiones, ni siquiera espera o comprende el cambio de la situación. Además, no tiene cómo transferir sus dificultades, pudiendo, como máximo, compartirlas con su familia y, en muchos casos, por sus condiciones de miseria, somete a sí mismo y a sus hijos, aún niños y/o ado-

¹⁰ Vieira, Liszt (2003): *Os argonautas da cidadania a sociedade civil na globalização*, Rio de Janeiro: Ed. Record. Vid., también, Beloso Martín, Nuria (2005): *Os novos desafios da cidadania*, trad. C. Gorzevski, Santa Cruz do Sul: EDUNISC.

lescentes, al mercado informal de trabajo en condiciones inhumanas: «Este crecimiento está directamente ligado a la prioridad de políticas públicas de cuño economicista, que subordinan la sociedad civil al mercado (...) el trabajo de estas víctimas del capital no es voluntario ni de placer (...), sin embargo el poco dinero que recaudan es de vital importancia para sus familias (...) su mantenimiento interesa al mercado, dado que esta actividad supone gastos reducidos y genera sustanciosas ganancias (...) en contrapartida, pasando su infancia y adolescencia lejos de la escuela, de los cuidados médicos y del acceso a sus derechos, se transforman en adultos sin perspectivas, ciudadanos virtuales condenados a vagar por las más diversas actividades subordinadas y/o vivir en las calles»¹¹.

2. *La Rehabilitación del Estado*

Debe cambiarse la imagen del Estado. No hay caso más emblemático de violencia estructural que la alarmante concentración de tierras; poblaciones viviendo en subcondiciones de existencia; la debilidad y el descrédito de las instituciones y la carencia del Estado para administrar e implementar políticas públicas eficaces de prevención. Es preciso definir un compromiso social que produzca una mayor flexibilidad del mercado económico y una cierta desburocratización del Estado.

Según Wolkmer¹², al analizar la realidad brasileña, comparada con otros centros urbanos internacionales, se constata que las recomendaciones políticas, basadas en la observación de la evolución de otros países, están fuertemente dirigidas al restablecimiento de la credibilidad del Estado, desde la redistribución de la renta, de la gran inversión en las áreas sociales, principalmente de la salud y la educación, que despuntan como las necesidades más vitales para la existencia y la reproducción del ser humano. Por articular los procesos biológicos y cognoscitivos indispensables no solo para la preservación de la vida, sino para la elevación de su calidad, se consagran como derechos básicos del ciudadano y, por consiguiente, como deberes del Estado, con-

¹¹ Minayo, M.C.S., (2001): *Comentários sobre Violência e Saúde*, Secretaria de Desenvolvimento Educacional do Rio de Janeiro: Fiocruz.

¹² Wolkmer, Antônio Carlos, (1994): *Pluralismo Jurídico. Fundamentos de uma nova cultura do Direito*, São Paulo: Alfa Omega.

forme a lo establecido en los artículos 196, 205 206 de la Constitución Federal¹³.

El artículo 205 de la CF/88 contempla claramente las finalidades del proceso educacional, es decir: el pleno desarrollo de la persona, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y su cualificación para el trabajo. El texto constitucional, en este aspecto, vincula la educación a tres procesos distintos de formación, como:

- a) la formación del ser humano singularmente considerado: parte de una visión que se considera fundamental, antes de cualquier otro proceso formativo, el desarrollo integral de la persona, en los aspectos físico, psíquico, social y ético. Antes de que la persona se considere ciudadana o trabajadora, se la debe ofrecer una educación que favorezca su crecimiento en cuanto ser humano¹⁴.

¹³ Lopes, M., (2004): *Constituição da República Federativa do Brasil*, São Paulo: Revista dos Tribunais.

Art. 196. «La salud es derecho de todos y deber del Estado, garantizado mediante políticas sociales y económicas que se dirigen a la reducción del riesgo de enfermedad y de otros agravios y al acceso universal igualitario a las acciones y servicios para su promoción, protección y recuperación».

Art. 205. «La educación, derecho de todos y deber del Estado y de la familia, será promovida e incentivada con la colaboración de la sociedad, garantizando el pleno desarrollo de la persona, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y su calificación para el trabajo».

Art. 206. «La enseñanza se proporcionará en base a los siguientes principios:

I.—igualdad de condiciones para el acceso y permanencia en la escuela;

II.—libertad de aprender, enseñar, investigar y divulgar el pensamiento, el arte y el saber;

III.—el pluralismo de ideas y de concepciones pedagógicas, y coexistencia de instituciones públicas y privadas de enseñanza;

IV.—gratuidad de la enseñanza pública en las instituciones oficiales;

V.—valoración de los profesionales de la enseñanza, garantizados, en la forma de la ley, planes de carrera para el magisterio público, con paga salarial profesional e ingreso exclusivamente por concurso público de pruebas y títulos;

VI.—gestión democrática de la enseñanza pública, en la forma de la ley;

VII.—garantía de padrón de calidad.

¹⁴ Perspectiva bastante trabajada por los autores clásicos. Se cita, por ejemplo: el pensamiento de Rousseau y de Kant al respecto. Para Rousseau (*Emilio ou da Educação*. Sao Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 8.): «El desarrollo interno de nuestras facultades y de nuestros órganos es la educación de la naturaleza; el uso que nos enseñan a hacer de ese desarrollo es la educación de los hombres; y la adquisición de nuestra propia experiencia

- b) la preparación para ejercer la ciudadanía: el primer objetivo de la educación, como se desprende de la redacción del art. 205 de la Constitución, es el desarrollo integral del ser humano. La segunda finalidad es la preparación para ejercer la ciudadanía, puesto que la educación actúa fuertemente en la construcción de la ciudadanía, esto es de la ciudadanía entendida como «derecho a tener derechos»¹⁵.
- c) la cualificación para el trabajo: el tercer objetivo de la educación presentado por el texto constitucional es la cualificación profesional; es decir, solamente después de haber formado al ser humano y de haberlo preparado para el ejercicio de la ciudadanía es cuando la educación debe preocuparse por la vinculación entre los procesos educativos y la preparación para el mercado laboral.

Conforme al artículo 6.º de la Constitución Federal, la educación es considerada el primero de los derechos sociales y está situada en el cuadro de los derechos fundamentales, pues es a partir de esta perspectiva cuando se puede comprender mejor la importancia de la educación en el contexto de la norma constitucional. Al restringirla o negarla a la mayoría de la población, no resolviendo los problemas colectivos, el poder público, además de infringir la legislación, disminuye considerablemente el número de oportunidades y opciones que, por sí solo ya se caracteriza por un proceso de perpetración de la violencia estructural.

El papel de la educación en el mundo globalizado es indiscutible y las evidencias científicas sobre sus contribuciones para el desarrollo económico y social del mundo moderno han sido apuntadas frecuentemente.

La educación no debe objetivar sólo una supuesta calificación del trabajador. Su principal papel es el de constituirse en una herramienta que contribuya a la formación de una conciencia crítica, capaz de dotar

sobre los objetos que nos afectan es la educación de las cosas». Ya Kant (*Sobre la pedagogía*, Piracicaba: Unimep, 1996, p. 15), define así la importancia de la educación para la definición de ser humano: «El hombre no puede convertirse en un verdadero hombre sino por la educación. Es aquello que la educación hace de él».

¹⁵ Lefort, Claude, (1989): *A invenção democrática: as origens do totalitarismo*, São Paulo: Ed. Brasiliense.

al ciudadano de un saber que le permita ir más allá de las ideologías, conocer y luchar por sus derechos y superar los problemas. «*No basta que el ciudadano sea visto como merecedor de los derechos fundamentales sólo por observadores privilegiados. Es imprescindible que el propio destinatario de las políticas públicas adquiera conciencia de sus prerrogativas frente al Estado y a la propia sociedad*»¹⁶.

Según Pereira¹⁷, el Estado, al negar o no propiciar a los ciudadanos el derecho básico a la educación, interviene negativamente en sus trayectorias, despreciando su calidad de vida. Es preciso recordar que la sociedad brasileña es una de las más desiguales, una de las más estratificadas que existe, pues aquí se encuentra la más extrema pobreza al lado de la más fabulosa riqueza.

A cada día que pasa es perceptible el aumento de las desigualdades sociales en Brasil, debido al exceso de valor que se da a los objetos simbólicos y a la exaltación del consumismo por los medios de comunicación, en especial la televisión, que induce al ser humano a anhelar ropas de moda, equipos, coches, joyas, etc. Esas cosas están fuera del alcance de la mayoría de la población, lo que provoca una frustración creciente, insoportable, en una sociedad polarizada por la coexistencia de una pequeña parte de la población riquísima (São Paulo es, después de Nueva York, la ciudad con mayor número de jets particulares) con las grandes masas miserables¹⁸.

Los medios de comunicación —especialmente la televisión— se convirtieron en el cuarto poder, después el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. La televisión interfiere en el modo de vida de los ciudadanos, especialmente en un país en el que la escuela tiene un bajo nivel, donde los niños pasan la mayor parte del día delante de la «pantalla». La televisión hace la apología del dinero y de la violencia, en que los asesinos son presentados como héroes de los tiempos modernos. Se está llegando a un monopolio de los productores y a una ausencia de control de los consumidores, considerados «pasivos» sometidos a una profusión de imágenes violentas.

¹⁶ Silva Pereira, Tânia (da) (1998): *Direito da Criança e do Adolescente. Uma Proposta Interdisciplinar*, Rio de Janeiro: Ed. Renovar.

¹⁷ Silva Pereira, Tânia (da) (2003): *O melhor interesse da criança: um debate interdisciplinar*, Rio de Janeiro: Ed. Renovar.

¹⁸ Neto, Cruz, (1995): *Corpos e Sonhos Destruídos: Relações entre Violência, Pobreza e Exclusão Social*, Tese de Doutorado, Rio de Janeiro: ENSP/Fiocruz.

No se puede negar, por otro lado, que la televisión tiene la inmensa virtud de unificar el territorio, vinculando el mismo mensaje y las mismas imágenes sobre el espacio nacional y transnacional. Sin embargo, tiene el defecto de imponer a los más vulnerables, y con frecuencia en las horas de mayor audiencia, un cuadro fascinante de sensacionalismo, productos e imágenes que son lanzados en la intimidad diaria de millones de hogares.

Otro componente esencial para la calidad de vida del ciudadano es la salud. El poder público debe asumir la protección, la supervivencia y el desarrollo de los niños y de los jóvenes, teniendo por referencia los objetivos establecidos por la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, realizada en El Cairo, en 1994: *«promover al máximo la salud, el bienestar y el potencial de todos los niños, adolescentes y jóvenes, quienes constituyen recursos humanos del mundo, en consonancia con los compromisos asumidos en la cúpula mundial para los niños de acuerdo con la convención sobre los derechos del niño»*.

Las altas tasas de mortalidad infantil en nuestro país son fruto de una serie de problemas ligados a la gestión y a la estructura de los servicios, a las que las políticas públicas de salud de los municipios no están logrando eliminar o, al menos, reducir. Son perceptibles situaciones como: descrédito en las autoridades; frecuentes cortes en el presupuesto de la salud; inversiones dirigidas a la medicina curativa en detrimento de la preventiva; reducido número de profesionales de la salud frente a la enorme demanda de la población; bajos salarios; no implementación de programas específicos de atención a la salud de la mujer, del niño y del adolescente, entre otros.

La formulación de políticas públicas en el campo de la salud no debe perder de vista el enfoque preventivo en esa área, tratando de evitar que se valore solamente el aspecto curativo. Debe obedecer al principio de que no se puede desarrollarlas sin pensar en su inserción en políticas públicas sociales más amplias, a través de un abordaje interdisciplinario y multisectorial que pueda encajarse en acciones que expresen compromiso con las transformaciones sociales.

Es necesaria la adopción de un proceso continuo y concreto de evaluación de las políticas públicas, que pueda configurarse en un instrumento que se ponga a disposición de los gobernantes y les mantenga en un compromiso real con la mejoría de las condiciones de vida de la población. Ha llegado el momento de la sociedad, como un todo, reflexionar sobre la formulación y ejecución de políticas sociales que, en la

mayor parte de las ocasiones, están preñadas de vicios y omisiones, involucradas por una red burocrática y centralizada que presenta una indefinición de responsabilidades y el distanciamiento de la participación popular.

Según Costa¹⁹, los factores arriba apuntados, entre otros, demuestran el alto grado de complejidad e indeterminación en la implementación de cambios en el contenido o en la gestión de las políticas públicas en general. Se hace urgente llevar a cabo cambios en la gestión de políticas públicas de inclusión social, que sean eficaces en la articulación de los principios de descentralización/municipalización de las políticas. Es también necesaria la participación comunitaria en la toma de decisiones, en el acompañamiento y en la fiscalización de las políticas y de los programas. Precisamente, es la sociedad del poder público y de entidades comunitarias y filantrópicas de donde podrá surgir una incorporación más legítima en la ejecución de nuevos programas en esa área.

3. *Las reformas estructurales*

Vivimos en una época en la que la capacidad creadora, proveniente de la acción colectiva de nuevos sujetos sociales, amplía considerablemente el ejercicio de la ciudadanía por parte de aquellos segmentos sociales oprimidos y excluidos por alguna razón. En ese nuevo escenario, resulta inútil que nos limitemos a teorizar sobre la función del Estado, pues la sociedad brasileña tiene problemas urgentes y concretos que debe resolver. La inversión en políticas públicas preventivas en el área de la salud, educación, seguridad es un prerrequisito de la inversión económica y una garantía del ejercicio de la ciudadanía que constituye uno de los fundamentos del Estado Democrático de Derecho.

La formación de asociaciones locales, deportivas, culturales, religiosas, principalmente en las áreas de alto riesgo (inseguridad), debe ser alentada, pues facilita y revitaliza el tejido social, reduciendo la desocupación de los jóvenes. Reunir iniciativas comunitarias, venidas de los movimientos de mujeres, profesores, médicos, empleados, jóvenes, permitiría la incorporación más legítima y transparente de los diverso acto-

¹⁹ Bruno, L. D., (2002): *As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação*, Alysson Carvalho y otros edtrs., Belo Horizonte: Ed. UFMG; PROEX.

res involucrados en los procesos decisionales, conferiría una mayor organicidad y autenticidad en esas actividades, potenciando el ejercicio de reinscripción de la solidaridad en el contexto social, así como de recursos y capacidades autónomas de cada una de las comunidades involucradas en el proceso.

La Constitución brasileña de 1988 vino a consolidar el rescate del papel de los municipios, confiriéndoles mayor autonomía y responsabilidad, trayendo cambios importantes en lo que se refiere al poder local. Es en el plano local donde se encuentran las mayores oportunidades de elección en términos de políticas públicas y donde se presentan las mayores ventajas para la participación de los actores locales. Cabe recordar que el Estado no es el único responsable de la creación e implementación de políticas públicas; aunque sean reguladas y tímidamente promovidas por el Estado, engloban preferencias, elecciones y decisiones privadas que pueden ser analizadas y cuestionadas por el ciudadano.

4. *Consideraciones Finales*

Sabemos que frente al *impasse* de la civilización moderna en crisis no hay salidas ni respuestas fáciles. La modernidad racionalizó las esferas política, económica y cultural, convirtiéndolas en autónomas y libres de las influencias religiosas del Antiguo Régimen.

La crisis de los valores de la modernidad nos causa inquietud en orden a la elección de actitudes a adoptar. Es cierto que el desencantamiento del mundo no se reduce al triunfo de la razón, aunque ésta sea una poderosa arma crítica contra todos los totalitarismos que someten al hombre a órdenes diversos que no sean el de su libre voluntad.

La modernidad sustituyó la sujeción del hombre al mundo por la integración social, considerando que, en un primer momento, el hombre formaba parte del mundo y, en un segundo momento, pasaría a tener su papel definido dentro de ese mundo. Así, para que el sujeto pueda surgir, es necesario que se produzca la transformación del individuo en un actor insertado en las relaciones sociales.

En ese contexto, el sujeto y el actor se convierten en nociones inseparables en la construcción de una efectiva ciudadanía dentro del paradigma democrático de la modernidad, en el que el individuo se constituye como un actor precisamente para proteger y extender su libertad,

sin cualquier tipo de sumisión a los acontecimientos que intentan dirigir su vida, su voluntad y sus posibilidades.

Es el sujeto que puede recobrar la promesa de emancipación de la modernidad, al lado de la funcionalidad de la vida. Las luchas que se posicionan contra la violencia estructural, es decir, en contra de todo lo que nos es impuesto como algo natural —hambre, miseria, desigualdades sociales— acaban siendo instrumentos de emancipación y valorización del sujeto, transformándolo en actor social.

El Estado moderno, fruto del liberalismo burgués que se erigió como guardián de los derechos fundamentales de los individuos, ha pasado por serias críticas en cuanto a su función, especialmente en una sociedad cada vez más compleja y contradictoria, en la que el Estado moderno ha sido llamado a intervenir, surgiendo de allí el Estado social, cuyo proyecto fracasó, pues las sociedades periféricas divididas entre las demandas por intervención y los derechos sociales aliadas a la precaria universalización de los derechos fundamentales, quedando debilitado el ejercicio de la ciudadanía .

Actualmente, presenciamos una infinidad de discusiones polémicas que intentan hacernos reflexionar sobre la necesidad urgente de que caminemos rumbo a una nueva significación de la ciudadanía, desde la redefinición del papel del Estado y de sus relaciones con la sociedad. Es importante resaltar que no se trata de sustituir al Estado por la sociedad civil, sino sólo de auxiliarlo. La participación consciente, organizada y responsable de los actores sociales en los asuntos de interés público se transforma en un elemento constituyente esencial de prevención de la violencia estructural, del ejercicio de la democracia, y de un fuerte indicador de crecimiento social y comunitario.

Frente a la quiebra del Estado intervencionista, paternalista, centralizador, características éstas que generan violencia estructural por su incapacidad de actuar en todas las esferas al mismo tiempo y en el espacio en el que surgen las demandas económicas, políticas y sociales, es de fundamental importancia que se elaboren nuevos diagnósticos y nuevas propuestas alternativas de políticas públicas capaces de enfrentar, superar e interrumpir la violencia estructural. El Estado, con el auxilio de la sociedad civil, debe promover y tutelar la libertad, la armonía y la democracia como formas del ejercicio pleno de la ciudadanía y de la garantía de los derechos fundamentales del ciudadano.

Bibliografía

- BARRETO, Maria Inês (2002): «As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro», en Pereira, Luiz Carlos Bresser y Nuria Cunill Grau eds., *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- BELLOSO MARTÍN, Nuria (2005): *Os novos desafios da cidadania*, trad. C. Gorzevski, Santa Cruz do Sul; EDUNISC.
- BOULDING, E., (1991): *Las mujeres y la violencia. La Violência y sus causas*, París: Ed. UNESCO.
- BRASIL (2003): Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988/obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Lívia Céspedes, 31 ed., São Paulo: Saraiva.
- BRUNO, L. D., (2002): *As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação*, Alysson Carvalho y otros eds., Belo Horizonte: Ed. UFMG; PROEX.
- (2003): *Políticas Públicas*, Alysson Carvalho y otros eds., Belo Horizonte: Ed. UFMG; PROEX.
- DAGNINO, Evelina (2001): *Os movimentos sociais e a emergência de uma nova cidadania*, São Paulo: Ed. Brasiliense.
- DECACHE, Maia F., (2001): *Pobreza, crime e trabalho*, São Paulo: Ed. Ática.
- FURTADO, C., (2001): *O Mito de Desenvolvimento Econômico*, Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra.
- GESTA Leal, Rogério (2000): *Perspectivas Hermenêuticas dos Direitos Humanos e Fundamentais no Brasil*, Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- (2001): *Gestão Pública Compartida e Organizações Sociais: um novo paradigma à Administração Pública*, R. Gesta leal y L.B.E. Araujo coord., *Direito Sociais & Políticas Públicas: desafios contemporâneos*, Santa Cruz do Sul: EDUNISC.
- GONÇALVES, Vânia Mara Nascimento (2003): *Estado, Sociedade Civil e princípio da subsidiariedade na era da globalização*, Rio de Janeiro: Renovar.
- KANT, Emmanuel (1996): *Sobre a Pedagogia*, Piracicaba: Ed. Unimep.
- LEFORT, Claude (1989): *A invenção democrática: as origens do totalitarismo*, São Paulo: Brasiliense.
- LOPES, M., (2004): *Constituição da República Federativa do Brasil* São Paulo: Revista dos Tribunais.
- MINAYO, M. C. S., (2001): *Comentários sobre Violência e Saúde*, Rio de Janeiro: Fiocruz/Secretaria de Desenvolvimento Educacional.
- NETO, Cruz (1995): *Corpos e Sonhos Destruídos: Relações entre Violência, Pobreza e Exclusão Social*, Tese de Doutorado, Rio de Janeiro: ENSP/Fiocruz,

- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser (2003): *Entre o Estado e o Mercado: o público não-estatal*, en Nuria Cunill Grau edtr., *O Público não estatal na reforma do Estado*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- PIMENTEL, Anderson (1998): «Balanço do neoliberalismo», *Pós-Neoliberalismo*, Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra.
- ROUSSEAU, Jean Jacques (1995): *Emílio ou da Educação*, São Paulo: Ed. Martins Fontes.
- SILVA PEREIRA, Tânia (da) (1998): *Direito da Criança e do Adolescente. Uma Proposta Interdisciplinar*, Rio de Janeiro: Ed. Renovar.
- (2003): *O melhor interesse da criança: um debate interdisciplinar*, Rio de Janeiro: Ed. Renovar.
- TORRES, Silva Faber, (2003), *O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar.
- VIEIRA, Liszt (2003): *Os argonautas da cidadania a sociedade civil na globalização*, Rio de Janeiro: Ed. Record.
- WOLKMER, Antônio Carlos (1994): *Pluralismo Jurídico. Fundamentos de uma nova cultura do Direito*, São Paulo: Alfa Omega.

