



A RECONVERSÃO DO SOCIAL E A FORMAÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS¹.

Anete Brito Leal Ivo²

Neste artigo analiso o processo de reconversão da questão social no Brasil, no contexto do projeto neo-liberal, analisando os paradigmas sociais que orientam o tratamento das políticas sociais focalizadas. Entendo a questão social na forma definida por Giovana Procacci (1993), ou seja, como a implantação de categorias práticas da ação pública, impulsionada por atores políticos. Essas categorias são posteriormente tratadas como coletivos, constituindo-se objetos dos programas de tratamento das políticas sociais. Assim, considero que a questão social é parte de um processo civilizatório definidor das possibilidades de construção de solidariedades, capazes de fortalecer os vínculos e o contrato social.

Na transição das sociedades contemporâneas, as novas alternativas construídas no tratamento da questão social apontam para novos paradigmas que implicam a construção de responsabilidades partilhadas entre a sociedade civil e o Estado; a descentralização das ações ao nível local e a focalização da assistência. Esses mecanismos supõem a formação de espaços cívicos e regulações sociais intermediárias, como um campo de negociação aberto e de construção de instrumentos de reconhecimento de direitos à inclusão social.

¹ Trabalho a ser apresentado no Painel 52 “*Isaac Joseph, o espaço público e as políticas públicas*”, do **VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais**, A QUESTÃO SOCIAL NO NOVO MILÊNIO, Coimbra-Portugal, de 16/18 de setembro de 2004. <http://www.ces.pt/lab2004>

² Professora do Programa de Pós-Graduação da UFBA; Pesquisadora *Sênior* do CRH; Pesquisadora Associada ao CREDAL-CNRS Fr.

No entanto, estes novos paradigmas se implantam num contexto profundamente dessocializador (determinado pelo aumento do desemprego e da informalidade) de crise de legitimidade (expresso nas dificuldades de do Estado responder às demandas sociais acumuladas) e de representações sociais e políticas, quanto aos sentimentos de pertença. Qual o alcance desses projetos? Que clivagens ideológicas orientam o entendimento dos pobres como sujeitos ativos? Quais as possibilidades dessas mediações encaminharem o dilema da coesão e da inclusão social?

Para responder a essas questões o texto se estrutura em quatro partes: a primeira, apresenta a emergência da questão social, *como processo historicamente determinado*; a segunda, apresenta *o ciclo de reconversão do conflito social na América Latina, nas últimas décadas*. A terceira, analisa o novo tratamento da política social focalizada, que percebe os pobres como sujeitos potencialmente mobilizadores. A quarta apresenta as ambigüidades das políticas sociais focalizadas na América Latina, no contexto contemporâneo, observando seus limites sociais, políticos e institucionais, questionando, por fim, as implicações do ponto de vista da cidadania e da democracia.

1. A constituição da questão social : dilemas entre capitalismo e democracia.

O fenômeno da miséria e da pobreza sempre existiu, historicamente, mesmo antes da emergência e formação das sociedades industriais. No entanto, a revolução industrial e o advento e generalização da relação salarial trouxeram ao âmbito teórico e à cena política a questão da integração social e da coesão social dos indivíduos através da responsabilidade pública inscrita e institucionalizada em sistemas de proteção e assistência social, dando lugar à mediação das regulações mercantis, conforme Castel (1995) e Ivo, 2001 e 2003.

Assim, historicamente, o ‘social’ constituiu-se como registro próprio da modernidade, centrado e estruturado em torno do *trabalho*. A centralidade do trabalho na organização das sociedades contemporâneas ligava-se, de um lado, à capacidade do movimento operário de integrar e articular interesses mais amplos da sociedade, e, de outro, à capacidade do Estado em regular o conflito dos interesses divergentes.

Dürkheim na *Divisão do Trabalho Social* [1893], acompanhando a dinâmica das transformações das sociedades tradicionais para as sociedades industriais, na Europa,

explicitou que o processo crescente de diferenciação da divisão social do trabalho implicou a substituição de um padrão de “solidariedade mecânica”, costumeira, difusa e comunitária, por uma “solidariedade orgânica”, voluntária, contratual e mais individual. Nas sociedades de “solidariedade orgânica” os vínculos contratuais não são suficientes para assegurarem a coesão social e o Estado intervém estabelecendo as vinculações necessárias entre o indivíduo e a sociedade, através da mediação de um sistema jurídico e das ações das políticas de seguro e assistência. Estas concepções orientaram as perspectivas do Estado-providência na França, instituído no Pós-guerra .

No âmbito institucional, passou-se de um regime baseado na responsabilidade individual e fundado no direito civil para um regime de solidariedade assentado num contrato social e fundado na noção de direito social³, através de um conjunto de leis relacionadas às condições do trabalho e à proteção aos trabalhadores que perderam a capacidade do uso da força de trabalho (doenças, invalidez, desemprego, velhice, acidentes...), reconvertendo uma noção de responsabilidade, antes restrita ao âmbito individual, para uma noção objetiva do risco coletivo. Ou seja, o direito social criou as condições de intervenção crescente do Estado na esfera das relações privadas, na empresa e na família, na prevenção de perigos que ameaçam a sociedade, consolidando o princípio de uma responsabilidade pública institucionalizada.

Da mesma forma, no contexto do pós-guerra, a estruturação das políticas sociais constituiu-se na resposta histórica ao dilema de organização dos interesses privados no contexto do interesse público, em torno de uma política de redistribuição da riqueza. As mediações historicamente construídas pelo Direito, a justiça e as políticas sociais resultaram na governabilidade gerada pela luta social dos trabalhadores organizados (e de suas famílias), contra a ameaça desenfreada e desorganizadora do mercado.

Desta perspectiva o ‘social’ constitui-se em mediações que se estabelecem entre três ordens: a econômica, a política e a doméstica.⁴ Entendido no sentido amplo, tanto o direito social, como as contribuições sociais; a transferência e distribuição de bens e serviços gratuitos são *mediações* jurídicas, monetárias e de serviços (públicos) que recobrem todo um sistema de direitos e obrigações entre os cidadãos e o Estado. Estes direitos e

³ Cf. Ewald (1986)

⁴ Como apresentam Théret, B. (1992) e Lautier (1999).

obrigações têm um forte componente arbitrário e dependem do contexto cultural e histórico em que se inscrevem. De todo modo, entendida desta perspectiva, as políticas sociais, como os Direitos sociais, representam uma parcial desmercantilização⁵ do trabalho, resultante da força do movimento sindical dos trabalhadores.

Boaventura Souza Santos (1999), referindo-se à natureza do contrato social do Estado de Bem Estar social entende-o como a expressão dialética de uma tensão entre regulação social e emancipação social, que se reproduz pela polarização constante entre vontade individual e vontade geral, entre o interesse particular e o bem comum. O Estado nacional, o direito e a educação cívica, para este autor, são os garantidores do desenrolar pacífico e democrático dessa polarização, num campo social que se designou como sociedade civil. O contrato social visa, portanto, criar um paradigma sóciopolítico que produz de maneira normal, constante e consistente quatro bens públicos: legitimidade da governação, bem-estar econômico e social, segurança e identidade coletiva. Estes só são realizáveis em conjunto. No fundo, são modos diferentes mas ao mesmo tempo convergentes de realizar o bem comum e a vontade geral.

Dessa contratualização contraditória resultaram três grandes campos institucionais, (Cf. Souza Santos (1999, pp.88/89):

- a) a *socialização da economia* – como resultado do reconhecimento progressivo das lutas de classe compreendida como instrumento de transformação do capitalismo. Através desse processo foi-se reconhecendo que a economia capitalista não era apenas constituída por fatores de produção e mercado, mas por pessoas e classes com necessidades básicas, interesses próprios e legítimos e, em suma, com direitos de cidadania. Neste processo os sindicatos tiveram papel decisivo de reduzir a concorrência entre trabalhadores.
- b) a *politização do Estado*- refere-se ao marco normativo e institucional em que se traduziu a socialização da economia à cargo do Estado, ao regular a economia e mediar os conflitos. Esta politização do Estado assumiu duas formas principais: o Estado-providência, no centro da economia mundial e o Estado desenvolvimentista, na periferia. Na medida em que a regulação se fez através do Estado ele próprio se politizou .

⁵ Cf. Esping-Andersen, G, 1990.

c) a *nacionalização da identidade cultural*. Esta reforça os critérios de inclusão/exclusão que subjazem à socialização da economia e à politização do Estado, conferindo-lhe maior duração histórica. Este aspecto não desenvolverei, no presente trabalho.

Assim, conclui Souza Santos (*ibidem*), tal como a cidadania se constituiu a partir do trabalho, a democracia esteve desde o início vinculada à socialização da economia. A tensão entre o capitalismo e a democracia é constitutiva do Estado moderno e a legitimidade deste depende do modo como resolveu esta tensão.

Assim, no marco do ideal igualitário da sociedade democrática, o processo de enfrentamento da questão da pobreza, foi marcada por amplas lutas e movimentos sociais contra a exclusão social e pelo acesso aos direitos da cidadania. Neste processo, tiveram papel central tanto o movimento sindical como os diversos movimentos sociais na sustentação e apoio das ações da sociedade civil na luta contra a pobreza, orientados, também pela construção de um projeto alternativo de democratização dessas sociedades nacionais. Este conjunto de movimentos sociais, que tiveram maior expressão no contexto dos anos 70/80, desempenharam papel determinante na abertura política e na democratização dos países latino americanos.

O marco desse processo de luta e de hegemonia expressa o que estou chamando de “ciclo do conflito social” na América latina, cujo núcleo central deste processo se dá concomitantemente à construção de um “diagnóstico da governabilidade”, realizado pelas agências multilaterais, em 1975, em plena expansão das lutas pelos direitos civís e sociais na década de 70/80.

Efetivamente, em 1975, frente ao quadro de estagnação dos governos centrais e a emergência de novos direitos das minorias (étnicas, sexuais, dos consumidores), originou-se um diagnóstico conservador sobre a ‘governabilidade’, de caráter institucionalista e político, para fazer face à (in)governabilidade, ou seja, o descompasso entre as taxas crescentes de participação política não contrabalançadas pela institucionalidade de novos procedimentos e regras institucionais. Este diagnóstico diz respeito à uma crise de autoridade, de hegemonia, frente à expansão crescente de novos atores políticos e a sua formulação acabou por constituir-se como princípio ordenador do campo político nas últimas décadas (Cf. Mello, 1995). O encaminhamento desse diagnóstico, de natureza

política e econômica, orienta a reconversão do papel do Estado e da sociedade frente ao atendimento das demandas sociais, incidindo na redefinição de um novo tratamento da questão social, que define novas bases problemáticas e contraditórias do contrato social. *Quais as características desse diagnóstico e que efeitos produzem sobre o contrato social?*

2. Os princípios reordenadores do campo político.

2.1. A despolitização do Estado.

O ponto de partida do diagnóstico contemporâneo sobre governabilidade é o documento produzido por Huntington, Samuel; Crozier, M e Watanuki, 1975⁶ para a Comissão Trilateral, intitulado *A crise da democracia*, no qual argumentam a *incontrolabilidade da crise fiscal nos centros do capitalismo avançado, sugerindo medidas altamente restritivas à operacionalização do sistema democrático*. Achard y Flores (1997) analisando o Relatório da Comissão Trilateral, identificam quatro fatores fundamentais que estariam interferindo nos governos, gerando crise de governabilidade: (a) *Erosão da autoridade dada a vitalidade da democracia (excesso de democracia)*. Dessa perspectiva eles consideram que o Estado de bem-estar difundiu uma ideologia igualitária que ao não poder cumpri-la acaba por deslegitimar a autoridade pública. (b) *A sobrecarga do governo* o aumento das demandas dirigidas às instituições políticas, determina uma paralisia dos governos por sobrecarga de demandas e tendências inflacionárias da economia. (c) *Intensificação da competição política, gera desagregação de interesses*. O peso assumido pela administração na mediação dos conflitos provoca uma burocratização da vida pública e gera a “dissolução do consenso”. (d) *O provincianismo nacionalista na política externa, com pressões exercidas pelas sociedades a respeito de suas necessidades interiores, conclui que a sintonia entre o Estado e as demandas cidadãos equivale supostamente a um “apequenamento” dos Estados atrelados à essas tensões (provinciais, locais), ou seja, ao cumprimento de uma agenda interna.*

⁶ Huntington, S. Crozier, M. e Watanuki, (1975). *A crise da Democracia*. Relatório sobre a governabilidade da democracia à Comissão Trilateral. *apud*. in Bobbio, N e Pasquino, Gianfranco, 1986 (1983). (Título da obra traduzido para o português).

Assim, o diagnóstico da governabilidade considera fatores de natureza política (crise de autoridade) e econômica (crise fiscal), como uma incompatibilidade entre o keynesianismo (e as políticas redistributivas) e a democracia (cultura da igualdade), encaminhando soluções no plano político institucional da reforma do Estado, com a redução e restrição das funções do Estado; redução dos gastos e desconcentração do Estado nacional.

Essas mudanças envolvem transferência das responsabilidades do Estado para a sociedade em relação à reprodução social, publicização dos serviços públicos, com privatização e parcerias público/privado e restrições de direitos sociais.

Observa-se, portanto, uma ruptura do pacto social que conformou o Estado de bem-estar (nas economias clássicas) e do Estado nacional desenvolvimentista (na América latina), com modificações sobre o modelo de redistribuição do Estado social, realizado pelas políticas sociais.

Os efeitos do diagnóstico no curso das mudanças que se operavam na América Latina geraram um campo conflitual entre projetos democráticos nacionais, encaminhados através das lutas dos diversos movimentos sociais organizados e a agenda das agências internacionais, configurando ajustes institucionais no âmbito do papel do Estado, no sentido da democracia e no tratamento da questão social. Sem que afirmemos uma linearidade dessas mudanças, mas para efeito de compreensão analítica, pode-se caracterizar este ciclo de reconversão em três etapas:

A *primeira* (fins dos anos 70/80) implicou mudança institucional dos regimes autoritários vigentes na América Latina na *implantação dos regimes democráticos*, com a disseminação e aceitação dos valores republicanos (de igualdade, individualismo, direitos sociais, individuais e coletivos; forte competitividade eleitoral, alta participação política) através do restabelecimento das liberdades democráticas e do Estado de Direito, expressos nas novas constituições da década de 80.

A *segunda etapa*, (década 80/90), se fez no quadro da nova institucionalidade democrática nesses países, confrontados, então, às tendências de políticas neo-liberais, em favor do 'livre' mercado, traduzida pelos *ajustes fiscais e estabilização monetária*, processos de privatizações de serviços e empresas públicas, descentralização de políticas e implantação dos novos mecanismos de desconcentração do Estado, através de processos de

reforma do Estado. Processo cheio de contradições pela ambivalência entre a força da sociedade civil organizada e os novos dispositivos institucionais da reforma que restringem direitos sociais e o papel do Estado social, para o Estado mínimo.

No entanto, a desapropriação das conquistas sociais, institucionalizadas no âmbito constitucional, pelo processo de desregulamentação do mercado de trabalho, mudanças na concepção das políticas sociais e destituição de direitos sociais conquistados, a partir da aplicação das políticas de ajuste fiscal dos anos 90 revela um período particularmente crítico no confronto de dois projetos: (i) um interno, de construção de uma democracia real, construído pela capacidade dos atores sociais em participarem da agenda pública nacional; e (ii) outro externo, no âmbito da determinação de atores internacionais (Comissões multilaterais) sob a hegemonia do mercado e legitimidade conferida pela estabilidade monetária, que reduz a democracia à operacionalização de ajustes e gestão institucional, organizados em torno de princípios normativos e morais do “bom governo”, (luta contra a corrupção, eficiência técnica e ajustes monetário das contas públicas, entre outras) como medida da eficácia.

2.2. A dessocialização da economia.

A *terceira* e mais recente etapa (a partir de fins dos anos 90), expressa-se no contraponto dos efeitos perversos da reestruturação produtiva e ajustes do Estado, para atuar agora sobre os ‘efeitos perversos’ dessas novas desregulamentações, qual seja, o enfrentamento *da pobreza como política compensatória de integração social*. Este enfoque representa uma ação social e pública no tratamento da questão social, substitutiva aos dispositivos anteriores do Estado social. No que pese esses novos dispositivos terem alcance amplo nas políticas sociais de todos os países, a natureza incompleta de implantação das políticas sociais e aplicação dos direitos sociais nos países latino-americanos, torna particularmente complexa e questionável o novo tratamento das políticas focalizadas, especialmente no contexto de países submetidos a índices elevados de desigualdade social, como é o caso do Brasil, e de tradição autoritária.

No eixo de encaminhamento desse dilema observa-se uma reconversão do tratamento da ‘questão social’, de uma dimensão de política redistributiva (na prática

incompleta), teoricamente produtora de justiça social, para localizar-se sobre seus ‘efeitos’, portanto, em termos de medidas mitigadoras setorializadas e focalizadas da pobreza, dentro de um modelo excludente.

Dessa perspectiva o conjunto das políticas sociais a partir da década de 80 tem por objetivo, de um lado, reduzir os efeitos mais adversos do ajuste estrutural (caráter compensatório) e, de outro, implantam-se à margem da institucionalidade vigente no campo da proteção social. Neste sentido, têm caráter flexível, e não se constituem em direitos. Essa mudança se opera através da implantação de novos paradigmas: o primeiro, *diz respeito à natureza de uma intervenção estratégica* da política social — pela *focalização* — envolvendo a definição de novas tecnologias de medição das condições de pobreza a partir de diferentes centros de operação do tecido social e grupos sociais específicos (Candia, 1998; Fleury, 1998; Lautier, 1999, *etc.*) e a individualização dos benefícios; o segundo, refere-se à vigência de um novo *paradigma societal*, redefinindo as responsabilidades entre Estado e sociedade quanto ao encaminhamento da questão social, ou seja, as modalidades da *governance* na produção dessas políticas sociais, o *empowerment* e o estímulo às redes e ao capital sociale, também, a *territorialização* no tratamento das políticas através do processo de desconcentração do Estado nacional e maior responsabilização dos municípios e comunidades locais. Qual o alcance desses resultados em termos do desenvolvimento democrático e de consolidação do senso cívico?⁷

3. Os dispositivos da participação e da *governance* nos programas de enfrentamento da pobreza.

De modo geral, a incorporação dos paradigmas da *governance* no encaminhamento das políticas sociais de atenuação da pobreza, consiste em considerar “*os pobres como sujeitos potencialmente mobilizadores*” (Cf. Duhau e Schteingart, 1997:79), seja como resultado de suas lutas e resistências, seja pela crença na potencialidade mobilizadora das classes populares no provimento de sua reprodução no cotidiano e no plano das lutas e resistências no provimento de serviços públicos em geral. Isso supõe entender que a questão da pobreza envolve, também, o desenvolvimento de capacidades pré-existentes dos

⁷ Para usar expressão utilizada por Putnam (1996)

próprios pobres no provimento das condições de superação da pobreza. Essa percepção implica compreender que as questões do desenvolvimento supõem sujeitos participativos e engajados, ou seja, o desenvolvimento do senso cívico e cidadão no encaminhamento das políticas sociais.

3.1. A operacionalização do 'novo social'.

O encaminhamento do 'novo social' opera-se, como vimos, através de uma despolitização do Estado, dessocialização da economia e tecnificação do tratamento da questão social (de natureza estratégica e flexível). Este mecanismo de reconversão implica subordinação e separação entre as instâncias do social e da econômica, e dessas com a política e se estruturam através de alguns pilares e processos sociais: (i) a desconstrução (a retórica crítica) simbólica dos sistemas de seguridade anteriores e a afirmação da responsabilidade cidadã e social, a partir do diagnóstico da crise de financeirização da previdência; (ii) a centralidade do tratamento da inserção dos indivíduos ao mercado, através de transferências monetárias para os mais pobres dentre os pobres, estimulando o consumo e a demanda de serviços e passando a um tratamento de natureza individualizada; (iii) uma redefinição da questão da desigualdade, da sua dimensão sócioeconômica, para a ênfase legítima dos determinantes de caráter cultural (gênero, geração e etnia), respondendo, de alguma forma, aos movimentos sociais organizados e às redes de solidariedade internacionais de defesa dos direitos de crianças e adolescentes, das mulheres, e das etnias, entre outros; (v) uma reconversão da cidadania social para uma cidadania cívica e política; (vi) um deslocamento dos direitos sociais e políticos em deveres morais e cívicos, de virtudes cidadãs, baseados nos direitos humanos e civis; (vii) a reconversão parcial de uma política social, de seguro e assistência, em uma política da 'ordem', de segurança pública, de forma a, na ausência de outras formas de proteção, estancar a incivilidade.

Neste processo coexistem, na prática, vários projetos e *forças sociais diferentes e conflituosas no encaminhamento da questão da pobreza*: aquela organizada em torno do mercado e a que autopotencializa o desenvolvimento cívico da sociedade civil, na afirmação do poder cidadão, de caráter emancipatório. O desdobramento dessas forças

envolve, para as primeiras, uma estratégia de reduzir o Estado ao gestor da assistência residual dos “inaptos”; e, no caso da segunda, a busca de alternativas civilizatórias que impliquem definição de mecanismos de desenvolvimento socioeconômico e de direitos individuais e coletivos para as populações excluídas e submetidas a processos de empobrecimento e exclusão social.

Assim, a confluência desses dois processos condiciona e requalifica os novos espaços públicos, a democracia e a participação cidadã, ou seja, as novas bases do contrato social.

3.2. Limites, paradoxos e possibilidades entre participação cidadã e políticas sociais no espaço local.

Historicamente, as cidades têm se constituído espaços onde convergem e integram os direitos individuais e do trabalho, que acompanharam o padrão de estruturação fordista e os direitos coletivos de acesso e consumo de bens e serviços urbanos, como condição de reprodução social das classes trabalhadoras no espaço público⁸. Assim, para além dos direitos individuais civis e dos direitos sociais trabalhistas as camadas populares, através de suas lutas, acederam a serviços urbanos coletivos, como moradia, energia, água, transporte e infraestrutura pública, *etc.*), garantindo o direito à reprodução, através da formação de assentamentos urbanos populares, de caráter precário, integrando paulatinamente essa população trabalhadora no acesso aos bens e serviços de consumo coletivo. É neste quadro de precarização do trabalho, desigualdades sociais e segmentação urbana que se deve avaliar as algumas das limitações de ordem estrutural sócioeconômica, institucional e política na implantação desses novos dispositivos cívicos de participação cidadã e *de local governance*.

(i) *Limitações estruturais*. No plano estrutural, as alternativas da focalização das políticas sociais encontra seus limites na própria dinâmica dos mercados de trabalho.

⁸ Prêteceille (1999), reintroduz a importância de repensar-se as teses relativas ao consumo coletivo de bens e serviços, especialmente no contextos das cidades pós-fordistas.

Observando-se a relação entre o mercado de trabalho e o padrão reprodutivo das famílias na América Latina⁹, constata-se que a deterioração dos mercados de trabalho nesta região (com aumento do desemprego e a precarização) tem dificultado às famílias colocarem mais de um membro no mercado de trabalho, *aumentando a taxa de dependência interna dessas famílias*.

Ademais, observam-se mudanças importantes na reprodução da pobreza. A este respeito Pochmann (2002) afirma que até o início da década as alterações na pobreza ocorriam por meio das condições do mercado de trabalho. Hoje, muitos desses pobres sequer conseguem trabalho e vivem à margem do mercado, conforme se pode constatar pela pesquisa recentemente realizada em S. Paulo.

A pobreza também aumenta mais rápido nos centros urbanos. No início da década a proporção dos chefes de família sem rendimentos era menor nas grandes cidades, hoje não há grandes diferenças: a taxa oscila de 8,6% nas cidades de 50 mil a 100 mil habitantes a 9,4% nas pequenas cidades com até 50 mil habitantes. Esses dados revelam que a exclusão operam numa faixa daqueles excluídos das políticas de proteção, pois não têm empregos e nem renda para a cotização privada e estão fora do mercado, mecanismo central das políticas de integração social.

Assim, a dissociação entre políticas sociais aplicáveis a todos e as políticas sociais focalizadas dificultam os objetivos cumulativos de combater a pobreza, construir cidadãos e eliminar a exclusão (Fleury, 1998), restringindo a cidadania a uma dimensão parcial do consumo assegurada pelo estatuto de cidadania social e segmentando, ainda mais, a condição de inserção e a relação desigual dos cidadãos (aqueles atendidos e protegidos e os desassistidos) com o Estado.

(ii) *Limitações de ordem institucional*- Ademais, a implementação local das políticas sociais focalizadas supõe municípios com capacidade institucional de gerenciamento e geração de renda nem sempre compatível com a realidade institucional preexistente, a exemplo do que se conhece da maioria dos municípios brasileiros. Dados relativos à aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito dos municípios brasileiros revela que 3.425 deles se encontram com balanços

⁹ Com base em dados da CEPAL, apresentados por Franco (2003)

atrasados. Destes, 1.253 são vinculados ao PMDB; 1.027 ao PFL; 987 ao PSDB e 174 ao PT, dentre outros (F.S.P., 15.09.2002). Por outro lado, estudos revelam que menos de 1% dos municípios apresentam condições institucionais de responsabilizar-se plenamente pelas novas responsabilidades institucionais¹⁰.

- (iii) *Limitações relativas à cultura política e ao sistema político.* Quanto às **variáveis que se referem ao sistema político**, cabe questionar como garantir eficácia das ações de parceria entre público e privado (um dos paradigmas da governança) sob o controle da sociedade, já que a matriz que organiza politicamente esta relação encontra-se historicamente condicionada por uma estrutura de privilégios, corrupção e clientelismo, ou seja, por uma privatização de estruturas públicas e institucionais, cujas evidências da ação perversa de grupos privados no âmbito do Estado são suficientes.

Quanto à **capacidade societária**, após décadas de isolamento, marginalização econômica e social de imensas camadas populares (no que pese o reconhecimento incontestado dos avanços democráticos), que recursos políticos, cívicos e ideológicos possuem efetivamente algumas dessas sociedades locais desapropriadas dos seus instrumentos de organização e representação política, da estrutura de proteção dos seus direitos; e, especialmente na área urbana, gradativamente desvinculadas da socialização pelo trabalho, de produzirem políticas sociais de superação da pobreza nos espaços circunscritos e microsociais?

Considerações finais

Observamos que o conjunto dos dispositivos de proteção social hoje apresenta uma tendência de individualização da assistência ou a personalização, que supõe outorgar a prestação a partir das situações específicas e da condição pessoal dos beneficiários. Não obstante, a lógica contratual do intercâmbio mercantil, se de um lado produz a segmentação e a desigualdade no acesso aos bens, do outro, subestima a disparidade de situações entre os contratantes enquanto contribuintes, exatamente num quadro de profundas desigualdades

¹⁰ Ver á respeito Lavinas (1998)

sociais e segregação da pobreza. Define os “beneficiários”, como se este dispusesse do poder de negociação necessário para estabelecer uma relação de reciprocidade e equivalência de mercado, frente ao quadro institucional que outorga a proteção. Paradoxalmente, o “demandante” é exatamente aquele que necessita de proteções porque não dispõe de recursos necessários para assegurar sua reprodução. Assim, definir a responsabilidade individual sobre sua condição de “vulnerável” gera uma contradição no próprio princípio da proteção e no sentido da solidariedade.

Assim, algumas condições parecem fundamentais no encaminhamento da questão social e sobre a ampliação do espaço público da cidadania. A primeira condição a ser observada, supõe *recorrer ao direito* como única condição de ultrapassar-se práticas filantrópicas ou paternalistas. A reivindicação de um direito é uma *garantia coletiva*, legalmente instituída para além das particularidades individuais. Estabelece o reconhecimento do cidadão participar da propriedade social e gozar das prerrogativas essenciais da cidadania. Este direito, no entanto, e como mostra Castel (2003), não pode estar restrito à troca de tipo mercantil mas à condição cidadã, sob pena de restringir a proteção e, portanto, a condição de inserção social e política apenas aos que podem pagar e contribuir para a previdência, quando o princípio da proteção social é que todos possam pertencer a uma sociedade de semelhantes. Esta é também a condição que restabelece os vínculos num contexto democrático. A segunda condição de reorganização das proteções sociais refere-se a dar segurança às situações de trabalho e às trajetórias profissionais. Ainda que as situações de emprego tenham se tornado cada vez mais vulneráveis, o trabalho conserva sua centralidade. Frente ao debate sobre as proteções num quadro de vulnerabilidade e hipermobilidade das trajetórias profissionais Castel (2003) sugere que a via é buscar novos direitos capazes de assegurar proteção a essas situações aleatórias e às trajetórias marcadas pela descontinuidade (e vulnerabilidade). Neste caso, recoloca-se a proposição da RMI (Renda Mínima de Inserção).

Por fim, ressaltamos a importância da constituição de espaços públicos ampliados de participação para além dos espaços restritos das negociações individuais de inserção, ou das pequenas arenas que têm alcances restritos. Essas arenas públicas facultam a possibilidade de maior controle social sobre processos, permitindo construir agendas mais

amplas de debate que permitam ultrapassar-se a perspectiva de individualização extremada dos processos sociais que favorecem à anomia e à crise de representação política e social.

O desafio, portanto, é transformar os espaços institucionais e a manifestação livre da sociedade civil em potencialidade efetiva no sentido de criar políticas e direitos individuais e coletivos, voltados para a inserção social e econômica. Este o sentido da política.

É no marco da estruturação do mercado de trabalho e da distribuição e condições diferenciais dos atores sobre estes recursos e espaços territorializados, que se institui o conflito urbano,¹¹ e as modalidades possíveis de *urban governance*, da participação cidadã, da cooperação e da solidariedade entre atores locais, nacionais e internacionais. O desafio é constituir essas capacidades para gerar uma nova inteligência social e política.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACHARD, Diego y FLORES, M. (Orgs),(1997) *Governabilidad: Un reportage de América Latina*. (México: Fondo de Cultura Económica), 531p.
- BOBBIO, N, MATTEUCCI, N e PASQUINO, G, 1986 (1983).*Diccionario de Política*. (Brasília: Editora Universidade de Brasília),Segunda Edição.
- CANDIA, José Miguel. (1998)‘Exclusion y pobreza. La focalizacion de las políticas sociales’. *Nueva Sociedad*. Caracas, n. 156, p 116-126, jul./ago..
- CASTEL, Robert, (1995). *Les métamorphoses de la question sociale*. Une chronique du salariat.(Paris:Fayard) 490p
- CASTEL, Robert, (2003) *L’insécurité sociale. Qu’est-ce qu’être protégé?* Paris: Ed. Seuil
- DONZELOT, J., (1994) 1984. *L’Invention du Social* (Paris: Fayard).
- DUHAU, E. SCHENGART, M. DUHAU, E.; SCHEINGART, M. Governabilidad y pobreza en el ámbito local: México, Colombia y Centroamérica. In: RODRÍGUEZ, A; WINCHESTER, L. *Ciudades y gobernabilidad en America Latina*. Santiago de Chile: Ediciones SUR, 1997. p. 61-97. (Coleccion estudios urbanos).
- DURKHEIM, E. *La division du travail social*. Paris, [1893]
- ESPING-ANDERSEN,G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge University Press.
- EWALD, François. (1986) *L’État providence*. Paris: Grasset.
- FLEURY, Sônia, (1998).“Política social, Exclusion y Equidad en America Latina de los 90”. *Nueva Sociedad* (Caracas:Etitorial Texto/ FFE) n. 156, julio-agosto, pp 72-94.
- FRANCO, Rolando (2003) “Políticas Sociales y Equidad”. In: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. *Pobreza e Desigualdades*. Salvador: SEI, 29- 46p. (Série Estudos e Pesquisas, 63)
- FOLHA DE SÃO PAULO, *Municípios com balanços atrasados chegam a 3.425*, 15.09.2002, p. A10

¹¹ Ver à propósito texto de Préteceille (1999)

- IVO, Anete B.L. (1997) Democracia, Cidadania e Pobreza – A produção de novas solidariedades. (Introdução ao Dossiê) *Caderno CRH*, (Salvador: EDUFBA/CNPq) n 26/27p. 9/17..
- IVO, Anete B.L. et alii ,2000 [1997]. *O Poder da Cidade*. Limites da Governança Urbana. (Salvador-Bahia: Editora da Universidade Federal da Bahia EDUFBa.) 242p.
- IVO, Anete B.L. (2001 a) [1999] *Metamorfoses da Questão Democrática: Governabilidade e Pobreza*. (Buenos Aires: CLACSO/Asdi), 205 pp.
- IVO, Anete B. L. (2003) ‘Políticas Sociais de Combate à Pobreza nos anos 90: novas teses, novos paradigmas’. In: *Pobreza e Desigualdades Sociais*. Salvador-Bahia: SEI/Gov. da Bahia. Série Estudos e Pesquisas. Pp.7/28
- LAVINAS, Lena (1998) ‘Políticas sociais descentralizadas: limites dos programas de renda mínima e bolsa escola’. Trabalho apresentado In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 22, 1998, Caxambu-MG. [*Anais*]. Caxambu-MG: ANPOCS.
- LAUTIER, Bruno,(1999). “Les politiques Sociales en Amérique Latine. Propositions de méthode pour analyser un éclatement en cours”. *Cahiers des Amérique Latines*. (Paris: IHEAL Editions), no. 30, 1999/1.p.19-44.
- MELO, M. A (1995) Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: VALLADARES, L e COELHO, M.,(1995).(Orgs) *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. (Rio de Janeiro: Ed.Civilização Brasileira)
- OLIVEIRA, Francisco e PAOLI, Ma. Célia (Orgs)) *Os Sentidos da democracia. Políticas de Dissenso e hegemonia global*. (Rio de Janeiro: Vozes/NEDIC/FAPESP)
- PRÉTECEILLE, E. (1999) Inégalités Urbaines, Gouvernance, Domination? Reflexions sur l’agglomération parisienne. In: Balme, R, Faure et Malibeu (Dir.) *Les Nouvelles Politiques Locales. Dynamiques de l’action publique*. Chap. II. (Paris: Presses de Sciences Po), Pp57/76
- PROCACCI, G. (1993)*Gouverner la misère. La question sociale en france 1789-1848*, Paris: Ed. Seuil,
- PUTNAM, Robert., 1996 [1994]. *Comunidade e Democracia*. A experiência da Itália Moderna. (Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas),260p
- RODRIGUEZ, A e WINCHESTER, L, (1997). *Ciudades y Governabilidad en America Latina*.(Santiago do Chile: Ed. SUR),159p.
- SALAZAR, G., (1998). “De la participación ciudadana: capital social constante y capital variable (Explorando senderos trans-liberais)”. In *Proposiciones* (Santiago do Chile: Ediciones SUR), no. 28, pp156/183
- SOUZA SANTOS, B. (1999) Teinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco e PAOLI, Ma. Célia (Orgs)) *Os Sentidos da democracia. Políticas de Dissenso e hegemonia global*. (Rio de Janeiro: Vozes/NEDIC/FAPESP), p. 83-129.
- THÉRET, B. (1992) *Régimes économiques et l’ordre politique*. Paris: PUF.