VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais
Coimbra 16, 17 e 18 de Setembro de 2004
Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra
Colégio de S. Jerónimo, Apartado 3087 · 3001-401 Coimbra, Portugal
Telef +351 239 85 55 70 Fax + 351 239 85 55 89
email lusoafrobrasileiro@ces.uc.pt
url http://www.ces.uc.pt/LAB2004
A QUESTÃO SOCIAL NO NOVO MILÉNIO

Descentralização Estatal e Empoderamento da Sociedade Civil: Refletindo sobre a Experiência da Saúde Pública no Brasil*

Paulo Henrique Martins ([1])

Neste texto tentaremos demonstrar, a partir de uma análise geral e preliminar das mudanças que vêm ocorrendo na saúde pública no Brasil nos últimos quinze anos, sobretudo a partir de certas ações descentralizadoras e territorialmente delimitadas, a existência de perspectivas otimistas para a reforma estatal, para o fortalecimento da sociedade civil e para o surgimento de uma esfera pública e democrática no plano local. O

* Texto produzido para a Sessão Temática "Estado, Nação, Direito e Democracia" do VIII Congresso Luso-Aafro-Brasileiro de Ciências Sociais" a se realizar na cidade de Coimbra (Portugal) entre 16 e 18 de setembro de 2004. As reflexões aqui desenvolvidas resultam da análise preliminar material empírico da pesquisa que realizamos sobre o impacto dos novos programas públicos de base territorial no âmbito da saúde, como o PSF (Programa de Saúde da Família) e o PSA (Programa de Saúde Ambiental), entre os anos de 2002 e 2004. Contamos para a realização desta pesquisa ainda em fase de análise com o apoio do CNPq (Conselho Nacional da Pesquisa Científica –Brasil), do Ministério da Saúde e da Fundação de Desenvolvimento Científico e Tecnológico de Pernambuco (FACEPE);

caso da saúde nos sugere que o aparelho estatal brasileiro vivencia, hoje, de uma maneira histórica ainda imprecisa (mas que reflete uma tendência planetária presente em diversas sociedades nacionais do Sul), uma experiência inédita de descentralização de poderes, funções, recursos e serviços. Esta experiência não responde a uma necessidade técnica qualquer de racionalização burocrática, mas à demanda de reordenamento político-administrativo de uma sociedade muito complexa que exige novos mecanismos de regulação social.

A reorganização dos mecanismos políticos, administrativos e jurídicos das sociedades nacionais vem ocorrendo inevitavelmente, no nosso entender, a partir de certas pressões positivas e negativas geradas no contexto da globalização. Como pressões positivas podemos situar tanto a revolução tecnológica e informacional que impacta sobre os processos de gestão administrativos e políticos como as exigências crescentes e complexas da nova sociedade civil mundial, que se materializam através de mobilizações sociais e de demandas por cidadania (as quais são movidas por um cada vez mais evidente desejo coletivo de justiça social). Como pressão negativa principal podemos lembrar os efeitos sociais desagregadores gerados pelo processo de desencaixe ou de "desencastramento", como diria K. Polanyi, que conhece a economia de mercado com relação à sociedade, sobretudo desde os anos oitenta do século XX, permitindo às elites econômicas e financeiras transnacionais estabelecerem mecanismos de poder que escapam ao controle das estruturas das políticas nacionais.

Neste artigo denominaremos de *descentralização necessária* este tipo inédito de reforma que conhece o Estado moderno (o Estado periférico em especial devido ao assustador crescimento da exclusão social e da violência), com vistas a tentar neutralizar os efeitos perversos gerados pelo desencaixe do poder econômico e financeiro com relação à sociedade. Esta reforma voltada para a criação e/o reforço da esfera pública visa, ao mesmo tempo, estabelecer um novo tipo de equilíbrio sistêmico nos âmbitos político, jurídico e administrativo nacionais e locais (minimizando, igualmente, a ausência de uma regulação política eficiente no plano internacional). *Descentralização necessária* é o termo que escolhemos para significar este movimento de transferência complexa de poder das

---

[1] Professor de sociologia na Universidade Federal de Pernambuco (Recife) e pesquisador do CNPq (Conselho Nacional da Pesquisa Científica) do Brasil;

instâncias centrais para as instâncias municipais e locais de decisão, respondendo não a um movimento mecânico mas a um imperativo de sobrevivência das sociedades nacionais.

Nossas reflexões sobre o assunto resultam das pesquisas que temos realizado sobre as reformas da saúde no Brasil a partir do Sistema Único de Saúde (SUS), criado pela nova constituição brasileira de 1988. O SUS constitui um sistema de promoção da saúde original e centrado em três princípios: descentralização, universalidade e integralidade. Descentralização, porque a municipalidade tem que se tornar a principal responsável pela administração das redes de serviços de saúde; Universalidade, porque o acesso aos direitos à saúde é um direito de todo cidadão independentemente de sua condição social, étnica ou de gênero; Integralidade, porque os serviços de saúde têm que articular a oferta de serviços de prevenção e de assistência hospitalar, o que apenas se torna possível quando as políticas integram diferentes especialistas numa equipe interdisciplinar de atenção à saúde, equipes que se responsabilizam por unidades territoriais diferenciadas e singularizadas pelo planejamento público.

A criação de SUS representou um importante ponto de ruptura na história política e institucional do país, constituindo o principal momento de inflexão para a emergência no campo da saúde de uma cidadania associativa e democrática na vida local (que sempre foi inibida pela centralização do poder e pelo clientelismo). A expansão do SUS, ao longo dos anos noventa reforçou a importância de distritos municipais na execução das ações sanitárias locais, gerando perspectivas de mudanças cujo alcance político é difícil ainda de se prever. Deteremos-nos, em particular, na análise da implantação de programas territorializados de atenção à saúde, como aqueles denominados Programa de Saúde da Família (PSF) e Programa de Saúde Ambiental (PSA)[2], que representam, no nosso

2 O PSF (Programa de Saúde da Família, criado em meados dos anos noventa, estrutura-se a partir de ações de promoção e proteção da saúde dos indivíduos tendo como suporte o núcleo familiar e como apoio estratégico as USF (Unidades de Saúde da Família) existentes em cada distrito sanitário. No Recife existem 6 distritos desta natureza. Até 2002, havia em Recife 27 equipes do PSF, número que sob a gestão dos Partidos dos Trabalhadores passou para 123 em 2004. Cada equipe é formada por um médico, um enfermeiro, um enfermeiro-adjunto, um «assistente social», e uma dezena de agentes comunitários. Aos poucos essas equipes estão sendo ampliadas com a agregação de outros profissionais (odontologistas, psicólogos etc.), mas é algo ainda muito restrito. O PSA (Programa de Saúde Ambiental) é mais recente tendo sido criado pela Prefeitura da Cidade do Recife no início da gestão do prefeito João Paulo do Partido dos Trabalhadores, em 200. O PSA obedece aos mesmos princípios gerais que regem o PSF mas apresentam particularidades operacionais devido ao fato de que o fator risco ambiental constituir variável mais relevante para a ação desse programa que no caso do PSF. Este programa, que tem tido amplo sucesso, é voltado sobretudo para o controle de endemias (dengue, leptospirose e filariose), assim como para o controle dos fatores de risco (meio ambiente, águas etc.),

entender, as iniciativas mais arrojadas de reforma do Estado, via descentralização, com vistas ao envolvimento da população na criação de uma cultura política participativa, ambientalista e plural.

A experiência brasileira de descentralização do poder, pelo menos no caso da saúde, como temos percebido, não se limita a uma transferência de responsabilidades e funções, mas implica o empoderamento efetivo da sociedade civil, criando, logo, as condições para o aparecimento de uma cidadania ativa e articulada. Tal experiência é interessante para que possamos refletir sobre as incertezas do movimento de descentralização do aparelho estatal, neste momento, e sobre os modos de se acelerar esta tendência de reforma do Estado com vistas a fortalecer as redes locais de solidariedade.

A experiência brasileira em saúde constitui um exemplo muito interessante para se examinar as possibilidades do sistema político e estatal de absorver pressões de mudança nascidas na sociedade civil localmente complexa, e alimentadas a partir de energias que foram liberadas pelo movimento de descentralização. O sucesso parcial dessas tentativas de reorganização das políticas estatais e de empoderamento da sociedade civil no campo de saúde sugere reflexões importantes sobre as perspectivas de democratização da vida local. Sobretudo se formos capazes de superar a idéia de sociedade como a soma aritimética dos interesses individuais (visão que reforça o utilitarismo moderno) para integrar uma compreensão de sociedade como redes de pertencimento e de solidariedades (Martins e Fontes, 2004), que sempre existiram fora dos domínios do Estado e do mercado (visão que reforça o humanismo moderno), mas que foram largamente submetidas e fragmentadas pela lógica utilitarista e individualista.

Embora nosso estudo empírico esteja centrado sobre a saúde, nosso propósito, neste artigo, é demonstrar que essa descentralização atual do aparelho estatal tem causas e conseqüências históricas e sociológicas mais amplas que a da conjuntura, estando relacionadas com as mudanças que a globalização está provocando, a nível planetário, sobre as estruturas das sociedades nacionais. Como tentaremos demonstrar a seguir, presenciamos uma nova reorganização imaginária e histórica do Estado-protetor. A

---

visando, igualmente, conscientizar a populações locais sobre a importância da participação das mesmas para o sucesso desses programas. O financiamento dessas ações resulta de uma compromisso do governo federal como os governos estaduais e municipais;

primeira tentativa de reorganização (que está se esgotando) resultou no surgimento do Estado-providência, que se emancipou pela centralização de poderes, a segunda (que se anuncia) num Estado-promotor da cidadania, que tenta se emancipar pela descentralização de poderes e pelo empoderamento da sociedade civil.

O Estado moderno e o ideal da proteção social

Na Europa, desde fins do século XVIII, explica Pierre Rosanvallon, observou-se a transformação progressiva do Estado-protetor em Estado-providência. Vejamos rapidamente esta passagem pois ela é importante para a nossa discussão atual sobre a reorganização do Estado-protetor e sobre os rumos da modernidade. Primeiramente, devemos lembrar que o Estado-protetor surgiu no contexto de secularização do poder temporal e de laicização da sociedade européia, entre os séculos XIV e XVIII, constituindo uma reação política, no sentido amplo, que visava minimizar o impacto cultural de dois fatos históricos: o descrédito da verdade religiosa pela ciência empiricista nascente e o desencanto das pessoas comuns com o poder temporal da Igreja romana.

O mercado apenas passa a ser reconhecido como uma instituição importante para a construção da ordem moderna, num momento seguinte, quando o interesse foi identificado como um novo paradigma capaz de substituir as paixões aristocráticas da honra e da glória, que passaram a ser vistas como degradantes (Hirschman, 1979: 20). Com a valorização do interesse o conceito de propriedade produtiva foi também exaltado. Ou seja, a antiga separação entre indivíduo proprietário e classes não proprietárias foi reorganizada de modo a incluir a propriedade do trabalho. Ao lado da propriedade privada, se afirmou a propriedade social, condição necessária para que o trabalhador se tornasse também proprietário de si (Castel e Haroche, 2001: 72). Por essa via foram criadas, igualmente, as condições para o surgimento da democracia social moderna. O Estado-protetor, ao objetivar oferecer proteção e segurança aos indivíduos e às suas propriedades, estabeleceu desde cedo, por conseguinte o primeiro registro de direitos modernos, aquele o direito à vida e à propriedade privada (Rosanvallon,1981:21), o que vai ser confirmado pelas reformas políticas que conheceu a Europa no século XIX.

O Estado-providência que se afirmou a partir deste último período constitui o desdobramento do Estado-protetor, na medida em que ele se propôs não apenas proteger a vida ou a propriedade (os primeiros direitos) mas, também, aprofundar a idéia de proteção pela geração de ações positivas de redistribuição de renda, de regulamentação das relações sociais, de garantia de certos serviços coletivos entre outros (os novos direitos) (Martins, 2003). Neste sentido, o Estado-providência ampliou o Estado-protetor, alargando os direitos de cidadania para os campos da política, do trabalho e da vida civil, criando as bases da república democrática moderna. Mas esta transição entre modelos estatais não aconteceu aleatoriamente. Ela respondeu à necessidade de afirmação do que Norberto Elias (1994) vai definir com oportunidade como a "sociedade do indivíduo", modelo societal que surge das tensões entre, de uma parte, as pressões de desencaixe da economia mercantil com relação à sociedade, de outra, as reações do Estado-protetor com vistas a restabelecer a regulação do conjunto das instituições sociais, inclusive a economia de mercado, num patamar de maior complexidade sistêmica exigido pela secularização cultural.

O preço da contenção desse "desencastramento" necessário à emancipação do "paradigma do interesse" foi pago pela criação, pelo Estado-protetor, de políticas voltadas para adaptar as atividades sociais e cotidianas - sobretudo a vida comunitária, rural e urbana -, às necessidades de reprodução do capitalismo. Assim, a passagem do Estado-protetor ao Estado-providência traduz "no nível das representações do Estado, o movimento pelo qual a sociedade cessa de se pensar como um corpo para se conceber como um mercado" (Rosanvallon, 1981: 25).

Entre os séculos XIX e XX, o modelo do Estado-providência funcionou eficazmente na Europa, garantindo expansão econômica, proteção social e regime democrático[3]. Nas sociedades periféricas, , ao longo do século XX, embora as condições estruturais fossem bem diversas, o modelo estatal europeu (e seu imaginário republicano) constituíram, igualmente, referências exemplares para a implantação de modelos híbridos, representados pelos Estados populistas e desenvolvimentistas.

[3] O movimento democrático, sublinha Rosanvallon, "não fará outra coisa que reivindicar direitos completos de cidadania para todos os indivíduos, o direito de sufrágio mas também o direito de proteção econômica, independentemente deste ser garantido por uma propriedade real ou por mecanismos que substituem os seus efeitos (da propriedade)" (Rosanvallon, 1981: 23);

Nas últimas décadas do século XX, constata-se, todavia, que esta estratégia tipicamente européia de harmonização dos interesses mercantis e burocráticos através do Estado-providência começou a apresentar sérias falhas, o que é provado pela desarticulação do poder estatal face a interrogações profundas sobre o caráter das relações entre sociedade e Estado (Rosanvallon, 1981: 31). Tal desarticulação resulta da incapacidade do Estado de continuar a implantar políticas sociais em volume suficiente para poder minimizar os efeitos desagregadores que a economia mercantil gera sobre a sociedade e sobre os vínculos sociais (Godbout e Caillé, 1992). Esta fragmentação do social amplia perigosamente as desigualdades sociais, revelando a dificuldade crescente do Estado para continuar a gerir a unidade nacional no território de sua competência (o que se verifica tanto no centro como na periferia do sistema mundial).

Tal deterioração do poder estatal ocorre porque o sistema mercantil conheceu, recentemente, novo tipo de "desencastramento", rompendo com os mecanismos de controle das atividades econômicas e financeiras até então utilizados pelos Estados nacionais para "proteger" a modernização nacional. O objetivo central dessa autonomização do mercado é a liberação do mesmo com relação às regulamentações jurídico-administrativas nacionais que vinculavam a expansão do capital à geração do emprego, pacto que conheceu através do empresário e economista John Keynes sua versão teórica mais elaborada. Paralelamente, o descontentamento social gerado a partir da crise institucional do sistema de proteção vem crescendo ininterruptamente, o que é agravado pelas dificuldades que têm os políticos e os dirigentes burocráticos para criarem alternativas práticas para solução de problemas crônicos como o desemprego e a exclusão social. E para gerirem, igualmente, os novos problemas derivados da escassez de recursos econômicos para políticas sociais nas áreas da habitação, do emprego, da segurança, da educação e da saúde entre outros, pois a riqueza social internacionalizado é objeto de uma atividade especulativa fora de controle político.

Certamente, considerando as diferentes condições históricas, a experiência de surgimento do Estado-providência na Europa não serve como modelo teórico a ser aplicado em outras regiões do planeta como, por exemplo, nas sociedades do Sul (mesmo porque este modelo está sendo muito questionado e está conhecendo profundas mutações na própria Europa). Contudo, temos que reconhecer que tanto a crise do Estado-providência europeu como o ataque teórico dos economistas neoliberais a este modelo estatal de

proteção social, tende a repercutir fortemente nas sociedades nacionais periféricas, sobretudo aquelas surgidas do processo colonial (expondo abertamente as fragilidades estruturais dos seus sistemas político-administrativos). Ou seja, se o modelo do Estado europeu não é universalizável, seus resultados em parte o são, na medida em que os Estados periféricos se miravam largamente no ideal de um Estado-protetor ampliado de bases republicanas (ideal que era nutrido pela experiência européia até os anos oitenta do século XX, e que foi revertido quando o neoliberalismo passou a atacar as teorias estatistas, para justificar o desencaixe da economia mercantil com relação à sociedade nacional).

A tentativa mais ousada de materialização do modelo europeu no interior dos sistemas periféricos, no século XX, foi aquela do Estado desenvolvimentista, uma experiência de modernização conservadora que se espalhou na América do Sul entre os anos cinquenta e oitenta e que ambicionava gerar ao mesmo tempo as condições de emergência da economia mercantil e industrial (protegendo o mercado) e as políticas sociais compensatórias (protegendo o social) (Martins, 1992). O fracasso do Estado desenvolvimentista, sobretudo nos países do Terceiro Mundo, e o endividamento crescente desses países junto ao capital financeiro internacional, contribuíram para fragilizar economicamente e politicamente estas sociedades nacionais e reforçar a lógica de dependência da periferia em relação ao centro do capitalismo mundial. No caso dos países do Sul, marcados pela dependência ideológica do modelo estatal europeu, o ataque das forças neoliberais sobre os frágeis mecanismos de regulação estatais foi muito mais eficaz a partir da última década de oitenta.

Assim, entende-se não serem infundadas as tentativas atuais de «reencastramento» da economia de mercado à sociedade complexa mundializada. Tais tentativas ganha visibilidade novamente, nos inícios desse terceiro milênio, após a constatação dos danos sociais enormes produzidos pelas política neoliberais sobre as sociedades nacionais. Mas a reação ao desencaixe sistêmico do mercado se faz com dificuldades pela ausência de uma instância política supranacional que seja suficientemente poderosa para colocar limites sobre as transações econômicas e financeiras globais. Na falta desta instância política, o movimento da sociedade contra a exclusão e a desigualdade crescentes e a favor de um novo tipo de reencaixe da lógica mercantil à política e à sociedade, faz-se a partir das

pressões da sociedade civil mundial regionalmente diferenciada (do ponto de vista continental, nacional e local).

Compreensivelmente, as pressões voltadas para "reencastrar" o mercado na sociedade não se inspiram mais, sublinhe-se, na tentativa de organização de um sistema político centralizado e poderoso capaz de controlar sozinho as políticas de redistribuição social, como foi o caso do Estado-providência na Europa, nos dois últimos séculos. O novo ideal de "reencastramento" volta-se para modelos de reformas políticas, sociais e ideológicas que ampliem as perspectivas de controle político-administrativo e de participação social ativa a partir de baixo, isto é, da sociedade civil organizada. Mas devemos reconhecer também que esta pressão de reorganização dos sistemas de poder nacionais a partir da sociedade civil, encontra muitas resistências nas elites locais que continuam prisioneiras do imaginário assistencialista do antigo poder colonial e patrimonial (e das benesses estatais). Por isso Ladislaw Dowbor esclarece que "nossa capacidade de governo está limitada pela ausência de medidas estruturais destinadas a capacitar a sociedade para a gestão do novo mundo que emerge" (Dowbor, 2003: 15), observação que é válida, no nosso entender, tanto para as classes sociais populares como para as elites dirigentes.

No caso dos países do Sul constata-se, apesar das fortes resistências das elites dominantes, o enfraquecimento evidente do modelo tradicional de centralidade do poder nacional, o que é demonstrado pela impossibilidade do Estado continuar a gerenciar o social a partir de decisões tomadas autoritariamente sem consultar os atores sociais locais. A impossibilidade crescente do poder estatal centralizado para administrar uma sociedade civil complexa e exigente é uma das razões que o leva a apoiar iniciativas de descentralização de poder, para não perder totalmente o controle sobre o território nacional. O Estado-nação periférico se vê prisioneiro de ameaças e pressões fragmentadoras oriundas de contra-poderes diversos como os corporativistas, os comunitaristas e mesmo os mercantilistas ilegais (tráfico de drogas, crime organizado etc.). É preciso, logo, lembrar que esta exigência da sociedade civil de participar dos mecanismos de formação de uma cidadania mais participativa não toma simplesmente a forma de movimentos sociais politizados. É necessário também ver esta exigência de participação através dos eventos

caóticos e pré-políticos expressos, por exemplo, pela violência social nas cidades, obrigando a se pensar urgentemente novas modalidades de gestão política do social.

De modo geral, este movimento de *descentralização necessária* exprime uma reorganização importante dos sistemas políticos e administrativos nacionais face ao aparecimento de uma nova sociedade civil nascida da mundialização que é largamente virtualizada (Caillé, 2001), tendendo a se estruturar localmente mediante redes de solidariedades submersas, segmentadas e autonomizantes (Melluci, 2001: 97); tais redes são igualmente paradoxais, isto é, são movidas por uma pluralidade de motivações humanas nem sempre conciliáveis e que não podem ser explicadas pelos modelos teóricos simplistas inspirados nos cálculos racionais dos atores sociais (Martins, 2004). Dowbor propõe que a mudança paradigmática que enfrentamos é a da "passagem de uma visão de pirâmides verticais de autoridade para a de redes interativas horizontais que buscam ao mesmo tempo a sua regulação própria e resultados positivos globais. Há o consenso, pois, sobre a emergência de uma sociedade civil reflexiva, exigente, mobilizada e plural, que Jean-Louis Laville sintetizou com a expressão "uma nova 'solidariedade democrática'" (Laville, 2004), que substitua progressivamente os velhos mecanismos de produção da governabilidade nos planos local, nacional e global.

Semelhante reorganização dos mecanismos tradicionais de regulação política e de redistribuição social das sociedades nacionais resulta em larga medida da necessidade de reajuste dos sistemas de Estados-nação face às transformações dos determinantes da ordem global, representados pela economia capitalista mundial, pela ordem militar e pela divisão internacional do trabalho, além do próprio sistema de estados-nação (Giddens, 1991)[4]. Por outro lado, o surgimento de uma sociedade civil mundial complexa articulada em mobilizações locais importantes (Melluci, 2001:98) contribui para reorganizar os velhos mecanismos de controle social das sociedades nacionais (escola, família, partidos, sindicatos, justiça etc.), que respondiam tradicionalmente pela constituição sócio-histórica de uma cidadania regulamentada e obediente, apropriada para a garantia da sobrevivência da ordem nacional. Os desafios da descentralização são pois de se pensar novas

[4] Ladislaw Dolbor afirma que o próprio conceito de nação tem que ser revisto. "A expressão e vivência do sentimento de identidade são absolutamente vitais para o ser humano, e esta identidade é com um grupo, com tradições, com valores, com uma língua ou dialeto, com roupas, com cultura no sentido amplo..." (Dolbor, 2002:36);

modalidades de economias solidárias, de escolas solidárias, de partidos solidários e de justiça solidária além da saúde solidária, todos em conjunto contribuindo para uma experiência mais ampla de cidadania.

A descentralização necessária do Estado periférico

A *descentralização necessária* constitui uma forma de olhar o advento de uma nova ordem política, jurídica e social solidária, que surge como reação aos desequilíbrios provocados pela autonomização da economia de mercado em relação ao conjunto da atividade social e pelos perigos que esse "desencastramento" gera sobre os sistemas de regulação nacionais e locais.

A originalidade institucional da *descentralização necessária* pode ser vista pela idéia de «glocalização», expressão utilizada pelo sociólogo inglês Roland Robertson para explicar que a distinção entre o global e o local torna-se progressivamente complexa e problemática, o que o levou a pensar a palavra «glocalização» que pode ser traduzida como sendo a «localização da globalização» (Robertson, 1997). O aparecimento no contexto da mundialização de uma sociedade civil complexa, exigente e diferenciada e que se empodera a nível "glocal", muda necessariamente o imaginário da vida local que se tinha até então, e altera também os modos de comunicação do local com o global com impactos importantes sobre o poder nacional e sobre a gestão das cidades.

Esta originalidade deriva da natureza dos novos movimentos sociais e das mobilizações urbanas dirigidas à criação de uma certa cultura de solidariedade, coletiva e universalista, mas que requer para sua expansão a invenção de novos mecanismos de participação e decisão política a nível local (Costa, 2002). O aparecimento de experiências de solidariedade de forte enraizamento "glocal" – fato que temos observado empiricamente a partir do campo da saúde no Brasil -, é exemplo das mudanças que começam por baixo, nas bases da sociedade civil globalizada regionalmente diferenciada e localizada[5], embora, ressalte-se, estas mudanças são imprecisas e indeterminadas.

[5] A globalização não é um fato uniforme. Daí, afirma Dowbor, "a necessidade de substituirmos a visão de que tudo se globalizou por uma melhor compreensão de como os diversos espaços de nosso desenvolvimento se diferenciaram e se rearticulam, cada nível apresentando os seus problemas e as suas oportunidades, e a totalidade representanto um sistema mais complexo (Dowbor, 2002: 30);

A *descentralização necessária* de que falamos neste texto refere-se diretamente às tentativas de adaptação das sociedades nacionais periféricas às mudanças globais. Essas sociedades observam, assustadas, às perspectivas de desmoronamento das estruturas políticas nacionais, de perda de soberania e de recolonização num contexto mundial de forte instabilidade política, social, religiosa e militar. A perspectiva da descentralização aparece como a saída mais visível, à curto e médio prazo, então, para a sobrevivência do Estado-protetor laico. Este, que sempre esteve mais preocupado com o controle político e policial das massas que com a proteção social e com a promoção da democracia participativa, vê-se levado por movimentos caóticos ou em "estado nascente" (Alberoni, 1991) a se transformar rapidamente para não perder o controle do território nacional.

Certamente, tal perspectiva de descentralização coloca desafios enormes a nível político e administrativo na medida em que é necessário tanto se repensar o direito de propriedade - para se valorizar o direito solidário e comunitário -, assim como pensar novos mecanismos de participação e de deliberação nos planos locais e municipais – que resgatem a idéia de sociabilidade de modo mais amplo que simplesmente aquele do trabalho produtivo. Se a modernidade clássica conheceu um certo sucesso pela valorização do ideal de contrato social, envolvendo indivíduos racionais que se encontram hipoteticamente livres no mercado de trabalho para negociar seus interesses econômicos, o mesmo não se pode dizer a respeito da valia desse contrato para os sistemas sociais de fronteira. Nessas sociedades fica claro que tal modelo individualista de organização da vida social moderna resultante de uma certa cumplicidade entre Estado e mercado faliu a partir das pressões sociais insuportáveis: aumento da desigualdade social e de renda, da pobreza, da violência etc.. Tal modelo faliu, de uma parte, como conseqüência do fracasso das política neoliberais, de outra, pelo fato da crescente exclusão social e do desemprego crônico tornarem inútil grande parte do valor de um certo tipo de "contrato social" fundado sobre o respeito à propriedade privada (do trabalho e do capital) e sobre o desrespeito à propriedade associativa e comunitária tradicionais.

Esta nova exigência política de *descentralização necessária* implica, pois, na necessidade de se repensar a idéia de Estado-protetor como o fizeram, anteriormente, os teóricos do Estado-providência, nos fins do século XVIII. Desse ponto de vista, a *descentralização necessária* que o sistema estatal começa a conhecer sob influência da

"glocalização", constitui um modo possível para estimular o aparecimento de experiências de solidariedade inéditas, como são exemplos aquelas de economia solidária e saúde solidária, observadas, atualmente, em regiões beneficiadas pelo processo descentralizador.

Tais solidariedades estavam escondidas pelo modo como o social foi apropriado pelo Estado-providência (e por suas variações terceiro-mundistas) para fazer da sociedade uma base de organização do mercado de trabalhadores e patrões, de produtores e consumidores. Neste sentido a emergência de movimentos em formas de redes "subterrâneas" ou redes visíveis aponta para a crise do Estado-nação nas suas várias versões (providência, populista, desenvolvimentista), e para a impossibilidade de se reduzir a sociedade complexa atual a uma representação simplista pela qual a sociedade apareceria como uma soma de indivíduos movidos por interesses egoístas (independentemente desses indivíduos serem produtores ou consumidores). As redes apontam também para a solidariedade como valor de referência para uma nova ordem moral e política. Tornar o social mais visível, lembra Rosanvallon, significa "permitir a formação de relações de solidariedade mais reais mesmo que os procedimentos que regulam essas solidariedades se tornem mais conflituosos" (Rosanvallon, 1981: 125-126).

Esta *descentralização necessária* constitui uma exigência institucional fundamental para responder à construção de uma democracia solidária no novo contexto político mundial, mas seus ritmos e características particulares são determinados pelas diferenças históricas e sociológicas próprias a cada Estado nacional. O sucesso dessa tendência descentralizadora depende, então, diretamente de certos fatores entre os quais podemos sublinhar, de um lado, o nível de resistência à descentralização posta pelo poder central nacional (e das alianças entre elites conservadoras que legitimam este poder central) e, do outro lado, a qualidade da mobilização dos movimentos sociais e a intensidade da participação popular na organização de conselhos, das redes associativas e na invenção de mecanismos democráticos de decisão coletiva a nível local – isto é, de uma cidadania ativa e solidária nos planos municipais e comunitários.

Isso significa dizer que o fenômeno da *descentralização necessária* não constitui um modelo único a ser aplicado sem consideração dos fatores estruturais (locais, nacionais e transnacionais). O imaginário histórico e sociológico de cada sociedade, ou seja, a presença/ausência de uma tradição de lutas e conquistas sociais e políticas, aparece como

um dos elementos centrais para o surgimento de práticas de mobilização locais que acelerem ou retardem a «glocalização». Assim, se a realização de pesquisas comparativas sobre a *descentralização necessária* prova ser iniciativa intelectual importante para melhor compreensão dos acontecimentos, deve-se, portanto, prestar atenção para não se generalizar conclusões apressadas que desconsiderem as diferenças particulares a cada sociedade. Esta advertência se mostra metodologicamente crucial neste momento em que se tenta aprofundar o sentido do processo de *descentralização necessária* e sua importância para o surgimento de uma sociedade mais solidária tanto no Brasil como em outros países que conhecem situação próxima.

Poder estatal e empoderamento da sociedade civil

Um outro conceito importante para compreendermos a relevância da *descentralização necessária* é aquele fornecido pela palavra empoderamento (empowerment). Este conceito chama aos poucos a atenção dos pesquisadores interessados em melhor compreender os mecanismos de deslocamento e transferência de poder entre diferentes instâncias de decisão, sendo particularmente caro aos teóricos da administração, como John Friedman (1992), que analisam as novas tendências de gestão em vários domínios a partir da descentralização de decisões. Essas análises sugerem o surgimento de certas tendências de formação de sistemas horizontais entre empreendimentos, em benefício de uma teia econômica complexa que denuncia o envelhecimento dos modelos de gestão tradicionais até então pensados a partir da centralização de decisões.

No que concerne a administração das políticas estatais, sublinha Dowbor, o termo «empowerment» ou empoderamento deve significar a transferência de uma quantidade mais importante de recursos para a administração local, mas também deve significar a possibilidade de a própria sociedade administrar de modo mais flexível os recursos disponíveis, respeitando as características de cada distrito municipal: «É indispensável que o nível local de poder, que deve assegurar a coerência do conjunto, esteja no leme do processo. O local é a única instância onde podem ser efetivamente articuladas as políticas de saúde, de educação, de formação profissional, de emprego, de informação; uma ação reforçando a outra" (Dowbor, 2003: 50-51). Mas esse trabalho de empoderamento da

sociedade civil se revela uma tarefa complicada à medida em que se constata a resistência das elites dominantes e, também, das corporações burocráticas em renunciar, mesmo que parcialmente, ao controle do poder e de mecanismos de tomada de decisões, tanto no sistema de redistribuição estatal como na economia pública.

Assim, face às novas injunções da globalização e, sobretudo, da "glocalização", o estudo da reforma dos sistemas de poder nacionais - de movimentos e reações favoráveis e contra -, em vista do empoderamento da sociedade civil e do poder comunitário local, encontra-se na ordem do dia. A emergência desta reforma mostra-se particularmente atual em sociedades com fortes influências oligárquicas e agrárias como os da América Latina. Nessas sociedades os sistemas estatais apresentam estruturas piramidais verticalizadas, rígidas e controladas por corporações e lobbies bastante poderosos e indiferentes ao apelo popular para a criação de novos mecanismos de participação e de decisão coletiva. O crescimento da violência local em várias expressões (politizadas e não-politizadas) na América Latina exprime a complicada trama de «localização de globalização» neste momento.

Nessas sociedades, de fato, o aparelho estatal encontra algumas dificuldades insuperáveis para instrumentalizar, a partir do poder central, a realização de reformas estruturais urgentes. A dificuldade tradicional dos funcionários do Estado em fazer alianças civis com as camadas populares somadas à ausência histórica de uma experiência cívica ativa a nível local, retarda decisões que deveriam começar por certos pontos: a) a revisão do direito de propriedade para controlar a atividade especulativa privada sobre bens improdutivos e criar um novo sistema de direito de propriedade mais solidário para integrar as populações excluídas, b) a criação de mecanismos de redistribuição de renda e de riquezas eficientes e controlado por sistemas de redes como os conselhos locais, para enfrentar a curto prazo as profundas desigualdades sociais locais e c) a criação e/ou liberação de sistemas econômicos não-mercantis onde as camadas empobrecidas e/ou excluídas pela economia de mercado possam participar como atores econômicos emancipados.

Esta dificuldade/impossibilidade do aparelho estatal para integrar o conjunto da sociedade em um debate nacional/regional que se revela pelas tentativas de realização de reformas estruturais intermináveis. Semelhante dificuldade agrava a incerteza local a partir

de duas frentes de conflito: de um lado, a contestação do direito de propriedade fundiária por parte dos movimentos sociais agrários, que é primeiramente simbolizado pelo MST – Movimento dos Sem-Terra –, e que, mais recentemente, vem tomando a forma de uma contestação mais ampla que questiona os direitos de propriedade em geral, embora esse questionamento, infelizmente, nem sempre adquire um caráter político e organizado através de mobilizações sociais.

Tudo isso provoca tensões e conflitos que ameaçam efetivamente a habilidade do Estado de exercer seu poder temporal e reivindicar de modo legítimo o que Max Weber assinala como caráter típico do Estado, o «monopólio legítimo da coação física em vista do acatamento da ordem estabelecida» (Weber, 1991: 34). Progride, então, uma pressão nascida na sociedade civil que ultrapassa o sistema político, e que se abre para a criação de sistemas de poder paralelos situado na sociedade civil e fora do domínio do Estado. A violência social revela um contexto caótico que prova o impasse existente entre, por um lado, a estrutura política e estatal rígida e, por outro lado, as exigências da sociedade civil para uma participação popular mais forte nas decisões que concernem reformas estruturais urgentes.

O nascimento de uma esfera pública e híbrida local

Compreender criticamente as conseqüências práticas impostas pela «glocalização» sobre a reorganização dos sistemas políticos nacionais, sobre as mudanças de concepção das políticas públicas e, particularmente, sobre o aparecimento de novas modalidades de construção do espaço público local, constitui um desafio inadiável para os estudos sociológicos.

Sem dúvida, a autonomização política da sociedade civil constitui uma resposta muito importante e oportuna para fazer face aos processos caóticos produzidos pelo desencaixe da economia mercantil. O estímulo a novas modalidades de associação impõe necessariamente desafios concretos para a gestão do território nacional e da vida cotidiana, os quais exigem novas soluções - tanto na perspectiva do Estado como da sociedade civil -, que não podem ser resolvidos por mera manipulação dos instrumentos de gestão pública

sob controle estatal, ou pelo velho clientelismo que desfaz as diferenças entre público e privado.

Mesmo que a presença estatal continue a exercer função estratégica no desenvolvimento das políticas sociais e públicas, a complexidade do fenômeno social contemporâneo demonstra que tais políticas não podem mais constituir um simples reflexo da ação estatal, mas devem exprimir os desejos e emoções coletivas dos indivíduos que vivem e criam concretamente o espaço coletivo urbano ou rural. Daí a necessidade de se explorar uma compreensão antiutilitarista da cidade e do campo pela qual «as relações entre os atores sociais são mais importantes que aquelas entre as coisas» (Nunes e Martins, 2001, 17). Nesta perspectiva é possível se entender as mudanças que conhece o local a partir das demandas globais por participação e reconhecimento social.

A partir do que vem acontecendo no território local, constatamos, sem dúvidas, uma decalagem significativa entre, por um lado, a insatisfação crescente das camadas sociais mais desfavorecidas e, por outro lado, a impossibilidade do aparelho estatal responder satisfatoriamente a este mal-estar social que toma, freqüentemente, a forma de uma violência aos direitos de cidadania, ultrapassando o plano institucional e constitucional. Assim, a escala atual da violência (que se iniciou no espaço urbano e que se estende rapidamente ao rural) revela, em grande parte, a inadaptação dos sistemas políticos e administrativos nacionais para enfrentar a complexidade de uma sociedade civil «glocalizada». Isto é, um novo modelo societal, transnacional, que não aceita se submeter passivamente aos mecanismos tradicionais de legitimação do poder oficial no plano local, e que busca outros meios de expressão e de participação nas esferas social, econômica, política e cultural.

Feita tal observação, podemos avançar que esta descentralização cria uma espécie de zona política híbrida e ampliada no nível local que se aproxima da idéia de «socialidade primária pública» proposta por Alain Caillé (2001: 193) - uma espécie de sociabilidade tecida entre o privado comunitário e o estatal público. Aqui, verifica-se um cruzamento instável de representações sociais privadas e públicas, implicando os atores sociais (usuários de serviços públicos, gestores governamentais, assessores de ONG,s, lideranças comunitárias entre outros) num jogo interativo que se realiza em dois planos: num deles, mais relacional, a vivência do público se dá por distâncias e proximidades ou conflitos e

alianças envolvendo os atores sociais na gestão do dia-a-dia (gestão da rua, do espaço comunitário etc.); no outro plano, estabelecem-se regras de negociação e pactos dos atores sociais locais com o poder estatal e com outras organizações civis que participam das ações de estruturação política, administrativa e jurídica da esfera cívica.

Tal cruzamento de informações e pactos resulta numa imbricação de coisas aparentemente distintas, a política estatal e a política cotidiana, que se afirmam como elementos formadores desta nova esfera híbrida. O surgimento desta esfera cívica induz, por sua vez, o surgimento de sistemas de representações coletivas que passam a refletir de modo mais transparente as novas demandas da vida cotidiana (demandas inicialmente pré-políticas e privadas que se tornam progressivamente políticas e públicas). Conclusão: os funcionários do Estado e os atores sociais populares passam a compartilhar - como constatamos na análise dos programas territorializados da saúde analisados -, experiências e vivências pelas quais se misturam paradoxalmente regras funcionais com iniciativas informais e espontâneas. Isto permite se criar espaços de troca e de mobilização que não se encontram mais nem no território administrativo do Estado nem no território físico da vida privada dos atores sociais, mas no território simbólico que é próprio das redes de solidariedade (Martins, 2004). Percebemos este fato com nitidez quando entrevistamos gestores estatais e agentes comunitários diretamente implicados com a implementação das políticas de saúde territorializadas na cidade do Recife.

A partir do que pudemos observar nas nossas pesquisas de campo, o processo de formação desta zona política e pública híbrida não é fácil. Se, de um lado, observa-se que a *descentralização necessária* estimula efetivamente o aparecimento de experiências de solidariedade, por outro lado, há muitas resistências que podem ser classificadas em duas modalidades: primeiramente, a do velho clientelismo que resiste contra a publicização dos mecanismos de participação nas decisões de interesse público e que tenta manter os privilégios eleitorais e políticos. Os políticos clientelistas sabem que o corte dos elos particularistas entre o poder econômico e o poder estatal pode permitir o florescimento inevitável de mecanismos de decisão mais coletivistas e transparentes na vida municipal e local. Assim, os grupos dominantes tradicionais procuram impedir a transformação da antiga esfera híbrida privada (a do coronelismo), utilizada largamente para controle dos mecanismos da democracia representativa, em uma esfera híbrida pública, legitimada na

democracia participativa e deliberativa direta (o que leva necessariamente a se repensar os limites e possibilidades da democracia representativa).

Em segundo lugar, constatamos na pesquisa, as resistências contra as novas políticas territorializadas não são apenas resultado dos interesses contrariados das elites. Muitas vezes a população pobre, por razões diversas, se insurge contra as tentativas de organização desta esfera pública. Essas razões podem ser simplesmente expressão de um sentimento de desconfiança dos atores locais com relação à entrada nos domicílios de membros da equipe médica ou mesmo dos agentes de saúde[6]. Tais resistências podem expressar uma questão de gênero, sendo particularmente fortes, por exemplo, quando ocorre o fato de o agente de saúde ambiental, que em geral é do sexo masculino, precisar penetrar o espaço domiciliar (o terreno ou mesmo a área residencial) para checar a existência de insetos transmissores como o da dengue (que tem sido objeto de endemias preocupantes, no Brasil, nos últimos anos). Ao contrário das agentes de saúde mulheres - sempre acolhidas como pessoas confiáveis -, os homens são percebidos, em geral, com desconfiança. Nesse caso, duas explicações emergem com mais visibilidade: uma delas, é que os indivíduos do sexo masculino são associados mais facilmente com a imagem temida do bandido ou do assaltante, ao contrário das agentes de saúde do sexo feminino, cujas presenças não trazem conotação simbolicamente ameaçadora. São muitas vezes vistas como amigas em potencial; mas também, como verificamos na pesquisa, as resistências podem simplesmente revelar as tradições conservadoras e machistas que sobrevivem no seio de muitas famílias populares. Segundo essas tradições, homem estranho não entra em "casa de família" quando o dono da

6 Antes do PSA (Programa de Saúde Ambiental), os funcionários estatais responsáveis pela política ambiental eram mais conhecidos como «soldados da saúde» do que como agentes propriamente ditos; eram especialistas que viam a política de saúde na perspectiva do "combate" ao mosquito inimigo, não tendo uma visão da saúde como "promoção" e como controle", visão esta que apenas se consolida com o avanço da Saúde Coletiva ente as décadas de setenta e noventa. Os "soldados" tinham uma compreensão da saúde, em geral, e da questão endêmica, em particular, não como uma questão social mas um caso de polícia; a doença como inimigo a ser "combatido" e não como fenomeno social a ser "controlado". A implantação do PSA na cidade do Recife pelo médico Humberto Costa, que se tornou ministro da saúde no Governo de Lula, introduziu duas inovações: primeiro, a criação da figura do agente do controle ambiental que é treinado para uma intervenção baseada no território e na classificação domiciliar e não por tipo de problema ou endemia sem referência territorial como antes. Em segundo lugar, a definição do território da ação sanitária é feita a partir não de critérios populacionais ou de renda mas de critérios de risco (a partir dos níveis de incidência das endemias). Do mesmo modo que os agentes do PSF (Programa de Saúde da Família), programa implantado ainda nos anos setenta, os do PSA (Programa de Saúde Ambiental) têm uma formação interdisciplinar e são orientados para uma ação combinada com outros setores do governo municipal. Isto é, num caso como no outro, todo o processo de descentralização planejada segue os princípios gerais de universalização, descentralização e integração das ações públicas.

casa está ausente. No mínimo a transgressão desta norma tende a gerar reprovações e fofocas entre os vizinhos.

Por outro lado, as resistências das populações desfavorecidas em colaborar com as políticas territorializadas na saúde podem simplesmente resultar de desinformação, mal hábito ou de falta de educação ambiental. Gostaria de ilustrar essa situação com o caso de uma mulher que se negava terminantemente a colocar seu lixo na rua antes das dez horas da manhã (o caminhão passava aproximadamente às seis horas da manhã e nesse horário o lixo desta mulher ainda estava no espaço domiciliar). Esta mulher alegava que no primeiro horário matinal ainda estava dormindo e que não iria abrir mão de seu hábito, interromper seu sono, para colocar lixo na rua. Por conseguinte, ela se achava no direito de exigir que o caminhão do lixo passasse no segundo horário, às 10:00h, pois isto era obrigação do "serviço público". Indagada porque não colocava o lixo na rua na noite anterior, ela respondeu que os animais espalhariam o lixo sujando a calçada. Enfim, constata-se, aqui, uma situação de impasse gerado não pelos agentes da política pública mas pela falta de cooperação da população que não se sente responsável pela participação ativa na organização das atividades coletivas.

Situações como essa do lixo ocorrem, igualmente, com relação ao uso da água e dos bens públicos em geral, revelando alguns fatos culturais, sobressaindo-se as resistências de parcelas das populações pobres de saírem de suas esferas privadas para se associarem e criarem um espaço público comum. Mas essas situações provam, também, que para essas populações a noção de público se confunde muito freqüentemente com a de espaço privado, o que leva esses segmentos sociais a não se sentirem responsáveis pela preservação dos bens coletivos (físicos, sociais, ambientais e afetivos). Eles entendem que tudo que acontece a partir da calçada da residência é assunto de responsabilidade das prefeituras municipais.

Mas as resistências podem ser simplesmente produtos da violência social como são os casos de certos bairros em que os agentes de saúde apenas podem trabalhar até dez horas da manhã antes que o traficante do local acorde (se os agentes permanecem depois do horário autorizado podem correr risco de vida) Tais resistências contra o trabalho dos agentes de saúde resultam algumas vezes, também, de ações de sabotagem abertas ou camufladas de políticos e lideranças conservadoras desejosas de controlar e manipular os

recursos públicos alocados para um determinado território ou “distrito sanitário”. Pois o controle sobre os recursos públicos constitui recurso fundamental para o controle dos eleitores.

Como se vê a construção de uma esfera pública democrática e solidária no plano local não é tarefa fácil e não apenas por causa das resistências das elites conservadoras. Grande parte das populações desfavorecidas por não terem a memória ou o hábito da participação na vida associativa local resistem contra a perspectiva de publicizar, organizar e preservar esses espaços coletivos locais (as ruas, os bairros, os equipamentos públicos como praças, postos de saúde e escolas). Consideram que isso é obrigação do Estado. Afinal, este foi o modo tradicional de organização da cidadania regulamentada e passiva no Brasil.

Percebe-se, no caso da cidade do Recife, haver um déficit de vivência democrática, pelo menos por parte de certos segmentos populares locais, o que se explica historicamente pelas experiências de adversidades: primeiramente, aquela representada pela memória da humilhação e dependência dos mais pobres em relação ao poder dominante; em segundo, aquela da reprodução de uma tradição política autoritária e de um Estado modernizador que sempre buscou administrar o problema social de maneira vertical e unilateral, sem reconhecer o desejo de participação da sociedade civil. Dizem os historiadores que na história republicana brasileira“ a questão social era uma questão de polícia”, o que nos permite concluir que o ideal de cidadania era dependente de uma visão regulamentadora e autoritária. É importante assinalar, porém, que, apesar dos interesses egoístas e pessoais presentes por trás dessas resistências, há, em geral, a preocupação - tanto por parte de gestores estatais envolvidos diretamente com a execução dos programas como de parte dos atores sociais implicados -, de preservar o caráter legal e institucional das políticas públicas no nível local. Em suma, é importante registrar, as manifestações de apoio à formação de uma esfera pública a partir da cidadania na saúde são mais relevantes que as reações negativas e desagregadoras.

Constatam-se essas mudanças positivas tanto pelos laços de confiança que a população local cria com as equipes de saúde dos distritos municipais (territórios de ação das equipes) como através das iniciativas de gestão solidária que surgem desta parceria Estado x sociedade civil com impactos no plano de uma cidadania menos regulamentada e

mais emancipada. São vários os exemplos registrados pela equipe de pesquisa de práticas solidárias nascidas da aproximação e das alianças construídas entre governo e população através desses programas territorializados na saúde: o movimento "amigos do bairro contra a dengue", o arrastão de limpeza, o desenvolvimento de atividades artesanais e de alimentação alternativa (com o objetivo de evitar o desperdício de alimentos e introduzir uma dieta mais rica para as crianças dos bairros).

Tais mudanças verificadas no plano local revelam os sinais de surgimento de uma esfera pública primária que constitui um forte antídoto para evitar o perigo da reprivatização do público pelo privado (embora este perigo reapareça inevitavelmente nos períodos eleitorais em que a possibilidade de vitória de um candidato conservador possa significar o retorno ao velho clientelismo urbano).

A experiência brasileira da descentralização necessária: alguns comentários finais

As tentativas neoliberais de desregulação do Estado demonstraram apenas que as teses utilitaristas e privatizantes são muito simplistas para explicar a complexidade das tramas políticas, administrativas e jurídicas presentes na organização da vida nacional. Por outro lado, o balanço das experiências de empoderamento da sociedade civil e os estudos das alternativas políticas e administrativas existentes a nível local, como são aqueles da saúde, no Brasil, referenciados de modo ilustrativo neste texto, indicam por onde deve caminhar a reforma do Estado, de modo a dar conta dos fenômenos de "glocalização" nos países do Sul. E este caminho é do empoderamento da sociedade civil e de articulação do saber intelectual e do saber comum com vistas a se pensar novas instituições sociais, políticas, econômicas, jurídicas e culturais[7].

Nota-se claramente as dificuldades do poder central em sociedades como a brasileira, para continuar ajustando a nova ordem social «glocalizada» recorrendo a antigos instrumentos de gestão do espaço territorial nacional e, sobretudo, dos espaços urbanos das grandes cidades. Esta dificuldade do sistema político de reproduzir as estratégias clássicas

[7] Se pensarmos com Wright Mills diríamos que esta articulação é decisiva para a existência de uma imaginação sociológica que seja legítima e coerente com a vida social que a embasa: «To think sociologically means to understand a little more fully the people around us, their cravings and dreams, their worries and their misery»[7] (Mills, 1992: 12).

de governo contribui para o aparecimento de um novo saber intelectual ou de uma nova "imaginação sociológica" nas redes de resistência locais e inter-locais situadas em vários lugares (universidades, igrejas, sindicatos, associações de bairro entre outros), que são acionados por gestores públicos atuando na ponta do sistema estatal em contato direto com as populações locais.

A interferência da «glocalização» no imaginário dos atores sociais locais através de ações de empoderamento da sociedade civil, contribui para liberar novas demandas sociais (gênero, etnias, comunitarismo religioso, economias alternativas, entre outros). Tal interferência obriga, também, uma mudança da moral dos intelectuais, sobretudo daqueles diretamente implicados com a construção da esfera pública local (os gestores estatais, os técnicos de organizações não-governamentais, os intelectuais e educadores voluntários, as lideranças comunitárias entre outros). Esta nova articulação do saber intelectual e do saber comum via formação de uma esfera pública e cívica local, prova que o empoderamento da sociedade civil constitui a única saída para que o Estado moderno; observação particularmente válida nas zonas de fronteira, onde a emancipação da sociedade civil passa pelo confronto com as forças conservadoras locais que mantém influência relevante sobre a estrutura do poder nacional e das forças especulativas transnacionais pouco preocupadas com os destinos das sociedades nacionais e das massas excluídas.

Importa dizer que em uma sociedade com uma tradição muito forte de clientelismo, como a brasileira, é fundamental que a descentralização dos recursos estatais em vista do empoderamento da sociedade civil avance no sentido da criação e articulação de redes sociais e solidárias locais, de modo a neutralizar, em parte, as tentativas de reapropriação dos recursos públicos pelos antigos «donos do poder» local (políticos e lideranças conservadoras). Limitar as pressões da privatização de bens estatais por parte de certos segmentos sociais (dos políticos locais, de lobbies de empresários e corporações de funcionários estatais) aparece como um passo decisivo para estimular a democracia direta que constitui um dos instrumentos de realização dessas esferas híbridas locais formadas por redes sociais atuantes. Este é, no nosso entender, o principal desafio enfrentado no momento pelos gestores públicos para consolidarem a nova modalidade de descentralização com vistas à formação da esfera pública local.

Consequentemente, quando se fala de uma *descentralização necessária* (e que não seja simplesmente uma tática manipuladora das elites locais) quer-se remarcar um novo contexto político mundializado onde o envolvimento popular, participativo e reflexivo, na política torna-se peça importante para o sucesso de uma experiência democrática e participativa no plano local. Uma descentralização que seja voltada, de fato, para a produção de solidariedades espontâneas com o respaldo técnico e administrativo de um novo tipo de Estado-protetor implicado com a vitalização da vida municipal e com a promoção da associação. Para que isto seja um acontecimento político e cultural inovador é necessário verificar, porém, o real aparecimento de uma esfera intermediária onde a relação interpessoal, de dádiva (Caillé, 2002; Godbout e Caillé, 1998) se cruza com a relação funcional (normativa e legal); uma esfera híbrida[8] que não seja apropriada nem pelo estatismo, nem no clientelismo, nem pelo mercantilismo utlitarista, ao mesmo tempo, em que sinalize um novo sentido à função redistributiva no Estado.

De todo modo, no nosso entender, mesmo que ainda não consolidados, programas estatais territorializados como os da saúde Programa de Saúde da Família (PSF) e o Programa de Saúde Ambiental (PSA), que foram objeto de nossa pesquisa, apontam para novas formas de solidariedade e novas possibilidades de construção da relação governo x sociedade civil. Certamente, há muitas outras formas de se analisar o surgimento de uma esfera pública democrática no plano local, mas esta via da descentralização do poder estatal e do empoderamento da sociedade civil num contexto de "glocalização", parece-nos uma via bastante oportuna para os estudos sociais e para os planejadores estatais e não-estatais comprometidos com o desafio de se repensar a democracia nos tempos atuais.

[8] Esta esfera híbrida feita de práticas interpessoais e funcionais legitimadas pelas redes, associações e entidades da sociedade civil aparece, igualmente, como um lugar adequado para que a economia pública não-mercantil possa se revelar, também, como uma economia solidária (mercantil ou não mercantil) e não meramente como uma ação benevolente das classes dominantes e proprietários para com os desfavorecidos. Porque, segundo Jean-Louis Laville, «é nesta articulação entre criação associativa e referência à cidadania que reside ao menos em parte a explicação dos recursos à terminologia da solidariedade» (Laville, 1991: 85)

Bibliografia

Alberoni, F. (1991) *Gênese: como se criam os mitos, os valores e as instituições da civilização ocidental,* Rio de Janeiro, Rocco;

Caillé, A. (2001) «La société civile mondiale qui vient» in *Association, democracie et société civile* (organização: Laville, Caillé, Chanial...), La Découverte/MAUSS/CRIDA, Paris, 2001;

_____ (2002) *Antropologia do Dom: o terceiro paradigma,* Petrópolis, Vozes;

Castel, R. e Haroche, C. (2001) *Propriété privé, propriété sociale, propriété de soi: entretiens sur la construction de l'individu moderne,* Paris, Fayard;

Chanial, P. «Société civile, société civique? Associationisme, libéralisme et républicanisme» in *Association, démocratie e société civile* (organização: Laville, Caillé, Chanial...), La Découverte/MAUSS/CRIDA, Paris, 2001;

Cohn, G. (2003) «Renovando os problemas nas ciências sociais» in *O Clássico e o Novo: tendências, objetos e abordagens em ciências sociais e saúde*, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz;

Costa, S. (2002) *As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais,* Belo Horizonte, Editora UFMG;

Dowbor, L. (2003) *A reprodução social. Vôo. III. Descentralização e participação: as novas tendências*. Petrópolis, Editora Vozes;

Elias, N. (1994) *A sociedade dos indivíduos*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editores;

Friedmann, J. (1992) *Empowerment: the politics of Alternative Development.* Cambridge Mass, Blackwell;

Giddens, A. *As consequências da modernidade,* 2ª edição, São Paulo, Editora UNESP;

Godbout, J. e Caillé, A. (1998) *O espírito da dádiva,* Rio de Janeiro, FGV;

Hirschman, A. (1979) *As paixões e os interesses,* Rio de Janeiro, Paz e Terra;

Laville, J. -L. (2001) «Lês raisons d'êtres des associations» in *Association, démocratie e société civile* (organização: Laville, Caillé, Chanial...), La Découverte/MAUSS/CRIDA, Paris, 2001;

_____ (2004) «Aves Mauss et Polanyi, vers une theorie de l'economie plurielle" in *A nova ordem social: perspectivas da sociedade contemporânea* (organizadores: Martins e unes), Brasília, Paralelo 15;

Nunes, B.F. o e Martins, P.H. (2001) «Apresentação: dádivas e solidariedades urbanas» in *Revista Sociedade e Estado*, volume XXI, janeiro/dezembro, Brasília, UNB - Programa de Pós-Graduação e Sociologia;

Martins, P.H. (1992) «Prophétie économique et mythe du développement en Amérique Latine», tese de doutorado, Universidade de Paris I, Panthéon-Sorbonne/IEDES, Paris;

_____ (2003) "Cultura, identidade e vínculo social" in *Tempos de aprendizagem*, Secretaria de Educação da Prefeitura da Cidade do Recife/Editora da Universidade Federal de Pernambuco, Recife;

_____ (2004) "As redes sociais, a dádiva e o paradoxo sociológico" in Martins, P.H. e Fontes, B. (organizadores) *Redes sociais e saúde: novas possibilidades teóricas*, Recife, Editora da Universidade Federal de Pernambuco;

Martins, P.H. e Medeiros, A. (2003) *Economia popular e solidária: desafios teóricos e práticos*, Recife, Edições Bargaço;

Melluci, A. (2001) *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*, Petrópolis, Editora Vozes*;*

Osborne, D. & Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government. New York, Addison Wesley*; Robertson, R. (1994) « Mapeamento da condição global: globalização como conceito central» in *Cultura global: nacionalismo, globalização e modernidade* (organização: Mike Featherstone) Petrópolis, Editora Vozes;

Polanyi, K. (1983) *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard;

Robertson, R. (1997) «Comments on global tride and glocalization» in *Globalization and indigenous culture*. Inoue Nobutaka: editor geral, Instituto de cultura e clássicos japoneses, Universidade de Kokugkuin, www2.kokugakuin.ac.jp.ijcc/wp/global/15robertson.html,;

Weber, M. (1991) *Economia e sociedade*, volume I, Brasília, Editora da UNB;

Wright Mills, C. (1992) «The sociological imagination and the promise of Sociology» in *Human societies: a reader* (organização: Giddens), Cambridge / Oxford, Polity Press;