

A DESTITUIÇÃO DO 'SOCIAL': Estado, governo e políticas sociais.

Anete Brito Leal Ivo**

RESUMO: A transição democrática, nas décadas de 80/90, alterou, em tempos e ritmos variados, as tradicionais relações entre o Estado e a sociedade na América Latina. De um lado, observa-se a afirmação de um sujeito popular e a formação do espaço público; de outro, a integração à acumulação globalizada, e os ajustes afetam o pacto social anteriormente prevalecente, agravando as formas de coesão e integração social, como **crise de governabilidade**. Nesse contexto, observa-se uma reconversão do tratamento da 'questão social', que passa de política redistributiva, produtora de justiça social, para um tratamento mitigador, setorializado, e focalizado da pobreza, dentro de um modelo excludente. Este artigo discute essa questão, analisando: (i) a governabilidade como crise de racionalidade; (ii) os fatores conjunturais e histórico-culturais que singularizam a política nessa região; (iii) a despolitização da relação entre sociedade e Estado, inscrita nos diagnósticos da governabilidade; (iv) os limites e ambigüidades da reconversão do 'novo social'.

PALAVRAS-CHAVES: Transformações do Estado, governabilidade, reforma do Estado, política social, América Latina.

INTRODUÇÃO

Ao final do século XX, as sociedades encontram-se confrontadas com inúmeras dificuldades que se apresentam como "crise": o fosso que se criou entre governantes e sociedades; o *déficit* de eficácia do Estado, a inoperância simbólica da política, o aumento da pobreza

* Trabalho apresentado no **X Encontro de Ciências Sociais Norte e Nordeste**, Salvador, em agosto de 2001. As análises aqui desenvolvidas resumem argumentos apresentados no livro Ivo, Anete B. L., *Metamorfoses da Questão Democrática. Governabilidade e Pobreza*. (Buenos Aires: CLACSO/ASDI-Coleção de Bolsas) [1999] 2001.

** Socióloga, Professora do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da UFBA, Pesquisadora do CRH/UFBA, Associada ao CREDAL/CNRS. Foi Professora Visitante da Universidade de Paris III – Chaire Simon Bolívar (2000).

e do desemprego. Enfim, a crise de legitimidade aparece como a maior de nosso tempo, já que corrói as bases da coesão social.

Uma evidência clara desse processo encontra-se no diagnóstico de que quanto mais as democracias se afirmam como valor moral, mais aumenta o descrédito na política e nos governantes, expressando uma crise de legitimidade (Ver Putnam, 1996)

O que se apreende, no entanto, como crise é menos a complexidade dessas mudanças e talvez mais a ausência de horizontes e sentidos que permitam compreender as tensões que se aprofundaram entre as instituições, a construção das práticas da vida cotidiana e as representações capazes de construir horizontes possíveis e nexos entre o econômico, o político e o social, ou seja, as mediações organicamente articuladas e estruturantes da sociedade.

Gorz (1988, p. 13), ao tentar explicar e compreender as mudanças na estrutura do trabalho nas sociedades contemporâneas, intui que a modernização produziu seus próprios mitos, que não resistem à crítica racional. Para ele, o que os "pós-modernos" tomam como o fim da modernidade e a crise da Razão, em realidade, constitui-se na crise dos conteúdos irracionais e quase dogmáticos sobre os quais se construiu essa racionalização seletiva e parcial em torno do processo de industrialização como matriz universal, capaz de projetar o futuro, numa perspectiva generalizada do crescimento e do progresso material, que hoje já não se sustenta mais. Enquanto não nos desvincularmos dessa visão, seremos incapazes de dar sentido às mutações em curso, paradoxais com as crenças passadas. Assumir essa abertura crítica, no entanto, não significa recair na assunção de novas estruturas de representação, também míticas, do mercado como mediador possível para o social, mas pensar as possibilidades reais da transição a partir da historicidade dos atores sociais, na nova fase da acumulação globalizada.

Nos países latino-americanos, a transição democrática, nas décadas de 80/90, alterou, em tempos e ritmos variados, as tradicionais

relações entre o Estado e a sociedade. De um lado, a mobilização da sociedade ampliou o espaço público, criando novas regras de convivência e arenas públicas pelas quais a sociedade canalizou suas demandas, estabeleceu princípios jurídicos que firmaram uma nova matriz civilizatória, institucionalizada nas novas Constituições da década de 80.¹ De outro, a integração das economias nacionais no contexto da acumulação globalizada, especialmente a partir da década de 90, afetou a construção de uma democracia assentada numa sociabilidade real, agravando a crise interna, como **crise de governabilidade**, quando os interesses sociais não mais se constituem ou não conseguem ser processados pelo Estado. Ou seja, os Estados nacionais se confrontam, hoje, com dificuldades de governar em sintonia com as principais tendências e expectativas da sociedade, sobretudo frente ao desafio de liquidar as históricas desigualdades sociais.²

No âmbito dessa crise, observam-se:

- (i) o esgotamento do pacto corporativo que legitimou o poder político do Estado desenvolvimentista;
- (ii) uma nova configuração de forças sociais internas e externas, com novos atores sociais e políticos (nacionais e internacionais), que se organizam e expressam suas demandas fora do pacto corporativo prevalecente; e
- (iii) a incapacidade de respostas às demandas políticas e sociais por parte de um Estado cada vez mais atrelado a uma legitimidade conferida pelo mercado.

Assim, a tensão fundamental nessas sociedades, especialmente no contexto atual, localiza-se no paradoxo de uma inversão entre o regime político democrático, recentemente conquistado, que tende a **incluir** politicamente e ampliar a cidadania, e a dinâmica de uma eco-

¹ No caso do Brasil, a Constituição de 1988.

² Noção de governabilidade definida por Oliveira (1995) e Fleury (1998). Trabalhei a noção de governabilidade determinada pelo esgotamento do pacto corporativo e pela incapacidade de respostas às demandas políticas.

nomia que historicamente produziu as maiores taxas de desigualdades socioeconômicas, tendendo hoje a aprofundar massivamente a **exclusão** e negar a cidadania inscrita em regras e direitos sociais conquistados.

Essa ambivalência funda um dos principais dilemas da governabilidade da América Latina, especialmente no Brasil, país com uma das mais elevadas taxas de desigualdades: **manter a ordem jurídica e política baseada no princípio da igualdade básica entre cidadãos num contexto de ampliação dos direitos políticos, com restrições dos direitos sociais e aprofundamento das desigualdades no acesso à distribuição de riqueza e aos bens públicos.**

No eixo de encaminhamento desse dilema, observa-se uma reconversão do tratamento da 'questão social', de uma dimensão de política redistributiva, teoricamente produtora de justiça social, para localizar-se sobre seus efeitos, portanto para o seu tratamento em termos de medidas mitigadoras setorializadas e focalizadas da pobreza, dentro de um modelo excludente.

Exatamente no contexto dos ajustes neoliberais, quando se observa uma política de austeridade e contração do emprego, envolvendo inclusive a desregulação dos direitos sociais, aparece como paradoxal a afirmação de um consenso generalizado em torno do compromisso do Estado na erradicação da pobreza, especialmente promovido pelas agências multilaterais, tanto em termos de seu tratamento econômico, como político e social.

Que relação a definição dessa agenda de erradicação da pobreza mantém com a questão da governabilidade? Que forças e sentidos asseguram esse consenso? Através de que mecanismos e arenas operam? Que efeitos produzem sobre a cidadania?

Este artigo propõe-se a clarear essa questão a partir de três dimensões específicas:

- (i) entender a crise de governabilidade como crise de racionalidade pela qual se opera a reconversão de tratamento da “questão social” no âmbito das sociedades pós-fordistas;
- (ii) caracterizar os fatores estruturais e conjunturais que singularizam a crise da governabilidade no âmbito das sociedades nacionais latino-americanas, especialmente o agravamento do quadro de deterioração das condições sociais;
- (iii) identificar a pluralidade de sentidos inscritos no que vem se chamando de crise de governabilidade;
- (iv) analisar a natureza do novo ‘social’ centrado na questão da pobreza.

O PROCESSO DE RECONVERSÃO DO TRATAMENTO DA QUESTÃO SOCIAL

Na base dessas questões encontra-se um processo de transição que envolve a reconceituação do “novo social” emergente das sociedades pós-industriais, observando-se os dilemas e reconversões históricas a que foi submetido através da modernização do Estado, no contexto da sociedade industrial, e, mais recentemente, as mudanças resultantes da reestruturação produtiva e da globalização da economia.³

No plano histórico, o ‘social’ constituiu-se como registro próprio da modernidade, que produziu, ao final do século XVIII e início do século XIX, uma imagem histórica autoprodutora de si mesma, centrada e estruturada em torno do *trabalho*. A partir desse lugar central dos indivíduos no mundo do trabalho, eles estruturavam seus vínculos sociais (e seu lugar social) e construíam sua identidade e seus pertencimentos.

Essa estrutura orientava a vida política e social, organizando as formas clássicas de solidariedade em torno do trabalho, e canalizava as demandas através da força organizada dos trabalhadores. A forma-

³ A propósito desse processo de transição, ver Donzelot, 1984; Gorz, 1988; Castel, 1995; Fitoussi, J. e Rosanvallon, P, 1996; Martucceli, 1992; Bobbio, 1996.

ção do sistema de representação política baseado na impessoalidade das relações de poder e mediado pelo sistema jurídico foi a resposta dessa tensão entre o trabalho e o capital, na emergência do Estado burguês.

Essa centralidade do trabalho na organização das sociedades contemporâneas liga-se, portanto, à capacidade do movimento operário de integrar e articular interesses mais amplos da sociedade, e, por outro lado, à capacidade do Estado em regular e administrar o conflito dos interesses divergentes.

Ao final do século XIX, acadêmicos como Dürkheim⁴ e republicanos encaminharam a questão da coesão social em torno de uma compreensão da solidariedade, entendida como o vínculo problemático que assegura a complementaridade dos integrantes de uma sociedade, apesar da complexidade crescente da sua organização. Ou seja, já no final do século passado, gerava-se um conhecimento e uma prática política capaz de ordenar e estabelecer as bases paradigmáticas de uma governabilidade e dos vínculos da coesão social, num quadro de institucionalidade. Isso significou um processo de auto-reflexividade da sociedade, implicando responsabilidades individuais e coletivas claramente definidas e não só boas intenções morais de caráter difuso.

No âmbito institucional, o desenvolvimento da economia foi revelando os limites de um sistema de regulação social regido apenas por princípios da "responsabilidade individual" e do contrato. A passagem dos princípios securitários ao âmbito do contrato lançou um novo olhar sobre o social, na medida em que reconvertiu uma noção restrita à subjetividade da responsabilidade individual para uma noção objetiva do risco coletivo, portanto, da responsabilidade pública. Segundo Ewald (1986), transita-se, pois, de um regime regido pelo dispositivo da responsabilidade individual e fundado no direito civil para

⁴ Refiro-me, mais especificamente, à divisão das sociedades baseada na solidariedade de Émile Dürkheim (1893)

um regime de solidariedade assentado num contrato social fundado na noção de direito social.

Donzelot (1994) mostra que, no contexto das lutas sociais, firma-se uma concepção de responsabilidade da sociedade em face da questão social, que é acompanhada de um movimento legislativo, assentando as bases do direito social, 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...). Ou seja, com o direito social, criaram-se as condições para intervenção crescente do Estado na esfera das relações privadas na empresa e na família, engajando-se na prevenção de perigos que ameaçam a sociedade e consolidando o princípio de uma responsabilidade pública institucionalizada.

Da mesma forma, no contexto do pós-guerra, a constituição do Estado de Bem Estar Social, com a estruturação das políticas sociais, foi a resposta histórica para o dilema de organização dos interesses privados no contexto do interesse público, em torno de uma política de redistribuição da riqueza. Assim, as mediações historicamente construídas pelo Direito, pela justiça e pelas políticas sociais resultaram na governabilidade gerada pela luta social dos trabalhadores organizados (e de suas famílias) contra a ameaça desenfreada e desorganizadora do mercado.

Como se viu, a tensão permanente entre a organização da defesa da sociedade (que contou com o apoio das classes trabalhadoras) e a regulação dos mercados estruturou as sociedades modernas, tendo nos Estados nacionais modernos a versão institucional dessa regulação.

Mas, o que entendemos por 'social' e como esse se reconfigura no contexto das sociedades contemporâneas, especialmente nas latino-americanas?

A resposta a essa questão é encaminhada por Bruno Lautier (1999). Segundo ele, o 'social' não é um lugar⁵, mas um conjunto de mediações que se estabelecem entre três ordens: a econômica, a política e a doméstica.⁶ As definições que geralmente se referem ao social como lugar designam como 'social' tudo o que não é nem econômico, nem político. Ou, numa visão mais institucional, ele compreende o conjunto de instituições estatais e paraestatais responsáveis pelas políticas de assistência e previdência social.

Nesse sentido, tanto o direito social como as contribuições sociais, a transferência e a 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. Esses direitos e obrigações têm um forte componente arbitrário e dependem do contexto cultural e histórico em que se inscrevem.⁷

Tentando esclarecer as mudanças sofridas nas políticas sociais na América Latina ao final da década de 80, o autor revela fatores que concorreram para a falta de clareza das questões relativas a essas políticas no final do século:

- (i) a vocação universalista de um sistema de proteção securitário, mas de fato restrito ao pacto corporatista do Estado com os trabalhadores assalariados; portanto, bem menos redistributivo do que se pensava;

⁵ O autor nega a existência do social como 'lugar', na medida em que não existe definição topológica do social. Tese defendida também no artigo Lautier, B (1995).

⁶ Segundo a dimensão atribuída por Théret, B. (1992).

⁷ Lautier (1999), por exemplo, referindo-se à educação, diz: "Existe toda uma história da cidadania na França que permite explicar que a política de educação não seja considerada como política social enquanto ela o é no Brasil. Ademais, no Brasil, dadas as condições de desigualdades e as lutas e resistências populares para aceder aos bens públicos e sociais, a prestação de serviços coletivos urbanos (como água e esgoto) são considerados como dependentes também da política social, enquanto, em outros lugares, integram as políticas urbanas."

- (ii) perda do caráter residual do sistema de assistência social, que passa a atuar de forma mais abrangente e segundo objetivos focalizados e descentralizados;
- (iii) através de uma designação genérica da “pobreza”, a política não só dilui diferenciais importantes no interior das categorias assistidas, como desconecta os indivíduos do sistema produtivo.⁸

Ademais, desloca-se o centro da política de uma dimensão da redistribuição da riqueza para o tratamento compensatório dos seus efeitos (a miséria). Ou seja, desvincula-se a questão da pobreza dos seus determinantes estruturais e separam-se os indivíduos submetidos a essa condição dos seus lugares no sistema produtivo (como projeto ou como perda). Por conseguinte, eles são desvinculados do sistema de direitos sociais, passando a assistência a constituir-se num atributo individual para aqueles que “moralmente” têm direito ou potencialidade para se desenvolverem. Procede-se a uma despolitização da questão social através da técnica da política. Essa se transforma, portanto, em medidas técnicas capazes de distinguir, contar e atribuir benefícios aos possíveis beneficiários desse novo sistema.

Assim, a lógica anterior, vigente nas economias assentadas no padrão fordista, voltava-se para a integração pelo trabalho, através de um processo de acumulação crescente do valor e da riqueza. Supunha valores éticos de solidariedade na administração do conflito e da exploração sobre a força de trabalho, tanto no âmbito das classes trabalhadoras, quanto no da formação de um pacto social mais amplo, institucionalizado nas estruturas mediadoras e representativas dos interesses coletivos corporativos (sindicatos, partidos e políticas sociais e de previdência, executadas pelas agências governamentais, especialmente centralizadas).

Implicava, portanto, estímulos e engajamentos que considerava projetos coletivos, forjadores de certa coerência social. Antes, a ques-

⁸ Cf Lautier (1999, p. 19-20).

tão era saber como um ator social, subordinado e dependente, podia transformar-se em sujeito social integral.

Hoje, a desestruturação dessas formas clássicas de solidariedade (trabalho, sindicato, Nação, políticas sociais e de assistência) expressa fraturas dos vínculos sociais entre indivíduo, trabalho e comunidade, reforçando anomias, engajamentos personalistas e “egoístas”, com enormes dificuldades de costura social. Procede-se à passagem do “sujeito do trabalho” para o “sujeito do consumo”, restringindo-se a dimensão ampliada da cidadania à integração dos pobres ao mercado. Altera-se, pois, o *ethos* do conflito e do contrato sociais. Esse processo envolve inúmeras contradições:

Em *primeiro lugar*, quanto mais a lógica pessoal do contrato mercantil se impõe em escala *global*, mais se observa uma maior flexibilização das relações de trabalho (terceirização), que se autonomizam num padrão de dependência⁹ no âmbito do *local*.

Em *segundo lugar*, a dinâmica da economia aprofunda a tensão de uma dupla temporalidade: aquela própria à competição dos mercados (de grande intensidade) e aquela vinculada à criação das condições extra-econômicas¹⁰ que implicam a constituição de conhecimentos, acordos e confiança entre os atores.¹¹

Em *terceiro lugar* – e esse é o grande paradoxo nas sociedades em desenvolvimento, como a América Latina –, a grande maioria dos indivíduos encontra-se fora das condições de competitividade dos mercados, sem possibilidades imediatas de integração a esse novo padrão de solidariedade nem de formação dessas competências, o que coloca essas sociedades periféricas em temporalidades desfavoráveis, da perspectiva da própria lógica da capacitação para a competição. A

⁹ Essa matriz, no entanto, não tem significado melhoria das condições de trabalho, mas, ao contrário, maior autonomização, intensidade no uso do trabalho e precarização. Portanto, a perda da qualidade das relações de trabalho, no caso do Brasil. Ver, a propósito, trabalho de Druck (1999) e Borges, A.; Franco, A (1999).

¹⁰ A exemplo de educação, saúde, informação cultural, etc

¹¹ Ver Santos, Milton (1996) e Veltz (1996).

recuperação desses *déficits* de competências no plano societal requer acumulação de experiência de longo prazo.

Nesse sentido, impõe-se apresentar ao leitor alguns dados referentes ao impacto das mudanças produzidas na América Latina, no contexto dos ajustes estruturais da década de 90, que, associadas à natureza histórica das relações sociais nesse continente, e mais particularmente no Brasil, desenham e delimitam as possibilidades dessas mudanças no âmbito regional.

A DESTITUIÇÃO DO SOCIAL NOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA: conjuntura recessiva e estrutura excludente

Ao final do século XX, a reforma neoliberal do Estado contemporâneo institui-se como a nova versão institucionalizada dessa tensão e do conflito social, encaminhados, agora, com a “vitória” ou hegemonia do mercado sobre a sociedade, num contexto de acumulação internacional sem fronteiras e sob a hegemonia do capital financeiro internacional.

Esse novo processo de acumulação implica uma reestruturação produtiva, em que a lógica de administração da crise do modelo (fordista)¹² se faz através de dois movimentos básicos: (i) uma maior concentração de capitais, através de operações de fusão entre empresas, o que reforça as parcelas mais fortes do mercado, ou seja, o *monopólio*; (ii) aliado a este, uma política de *contração do emprego*, transformando a dinâmica da ‘exclusão’ e a do ‘desemprego’ nas maiores questões das sociedades contemporâneas, dadas as proporções e a gravidade do processo de **dessocialização** do trabalho que as acompanha. Cria-se o paradoxo de um Estado sem cidadãos, no sentido de sua integração ao mercado de trabalho e aos Direitos sociais.

¹² Que poderíamos entender como a solução coercitiva e autoritária da governabilidade no contexto neoliberal.

A ampliação e a velocidade com que se operam o processo de reestruturação da economia e a dessocialização do trabalho, especialmente nas áreas urbanas e industriais da região, fortalecem uma crise social e de representação política sem precedentes, já que afetam o pacto social que até então tem regulado as relações entre Estado e sociedade, mediado pela estruturação de uma ordem jurídica (direitos civis e sociais) e institucionalizado nas políticas sociais que acompanharam a formação do Estado popular desenvolvimentista, por exemplo, no Brasil.

O contexto conjuntural dos anos 90: crescimento débil, instável e altamente dependente dos fluxos internacionais

Dados macroeconômicos¹³, relativos à conjuntura econômica da década de 90, expressam um quadro complexo e paradoxal das tendências recentes da economia nessa década, com efeito sobre a reprodução social e política. Sucintamente, essas tendências se expressam:

- (i) *Numa retomada do crescimento em 90, num contexto, de maiores riscos e desequilíbrios internos.* O PIB anual entre 90/2000, da ordem de 3,3% ao ano, supera a taxa de 1,0% da década de 80, do mesmo modo que o crescimento do PIB *per capita* evoluiu de - 0,9% da década de 80 para 1,4% na década de 90. No entanto, o padrão do crescimento médio foi significativamente inferior aos ritmos experimentados pela região latino-americana nas três décadas e meia anteriores (1945 e 1980), que cresceram em média 5,5% ao ano, ou seja 2,7% *per capita*.
- (ii) *No comportamento da atividade econômica, que reflete ademais um padrão de dependência acentuada do financiamento externo.* A evolução dos fluxos de capital configura duas etapas com tendências inteiramente distintas na última década: a *primeira*, caracterizada pelo incremento

¹³ OCAMPO, J. A. (2000) e CEPAL (2000 a) e (2000 b) (2000 c) entre outros.

notável dos fluxos de capital para a região, que facilitou a adoção de programas antiinflacionários exitosos em vários países e a implantação dos processos de reforma estrutural (crescimento de 4,2% entre 1990-1994); a *segunda*, de forte instabilidade no fluxo do crescimento a partir do efeito ‘tequila’, que se expressou numa queda das taxas de crescimento, entre 1994/2000, para 2,5%, como parte do padrão global. Os ataques especulativos têm acentuado a instabilidade e os riscos financeiros. A adoção das políticas monetárias e creditícias procíclicas (com contrações monetárias e altos juros durante a crise) tem absorvido consideráveis recursos fiscais em muitos países e afetado o funcionamento dos sistemas financeiros por períodos excessivamente longos.

- (iii) *Nas condições de inserção na economia mundializada, que tem ritmos distintos segundo os países e as sub-regiões.* Assim, o incremento das exportações no conjunto da América Latina, da ordem de 8,9% entre 1990 e 1999, deve-se, fundamentalmente, ao México, que concentrou cerca de metade das exportações latino-americanas de bens no período. O Brasil, contrariamente, caracterizou-se por um crescimento relativamente lento de suas exportações, da ordem de 3,2% ao ano, inferior à média regional e à sua própria história dos anos 70, com reflexo na relação de forças internas no país, especialmente com o tradicional setor agrário-exportador.
- (iv) *Na inversão estrangeira direta, que não se traduziu na ampliação da capacidade produtiva,* já que seu componente mais dinâmico tem sido as fusões e aquisições de ativos existentes, primeiros públicos (privatizações) e, mais recentemente, os privados. Entre 1997/1999, os fluxos de fusões e aquisições representaram 40% do investimento estrangeiro direto.
- (v) *Num padrão heterogêneo de aumento da produtividade, resultante dos processos de reestruturação produtiva da região.* O nível de produtividade média do trabalho, na década, foi inferior ao que experimentaram as economias da região entre 50 e 80, com exceção dos países do co-

ne sul: Argentina, Chile e Uruguai. No nível setorial e microeconômico, observa-se a ruptura de cadeias produtivas, especialmente no setor manufatureiro, e a incapacidade dos distintos setores de alcançarem a competição externa.

Assim, os ganhos obtidos com a estabilidade econômica, na América Latina¹⁴, foram acompanhados da debilidade dos processos de reestruturação produtiva e, mais ainda, de fragilidade dos indicadores sociais, expressando um grave movimento de dessocialização dos trabalhadores, através da exclusão massiva de grande contingente de população trabalhadora do processo de trabalho.

Concentração do capital e dessocialização do trabalho: principais tendências

As mudanças no desempenho do mercado de trabalho regional refletem, assim, os débeis desdobramentos sociais da recuperação do crescimento econômico e da reestruturação produtiva, produzindo um extraordinário retrocesso nas condições de integração através do trabalho:

- (i) o *desemprego aberto* na região aumentou cerca de três pontos percentuais na década, elevando-se subitamente em alguns países, especialmente nas crises da *tequila* e na *asiática*;
- (ii) os indicadores da deterioração da qualidade do emprego são ainda mais generalizados, pelo aumento do emprego em setores de baixa produtividade (principalmente no setor informal, onde têm sido gerados sete dos dez postos de trabalhos, nas zonas urbanas, durante a década de 90);
- (iii) a deterioração do trabalho também se expressa pelo incremento relativo do emprego temporário e de pessoas que trabalham sem contrato em vários países (Tokman y Martinez, 1999; CEPAL, 2000 b, *apud* OCAMPO, 2000).

¹⁴ Especialmente na primeira metade da década de 90.

Ademais, a América Latina não tem aproveitado as oportunidades geradas pela atual etapa da transição demográfica, caracterizada pelo crescimento rápido da população em idade de trabalhar.

A relação desfavorável entre incremento da PEA, de um lado, e desemprego e destruição de postos de trabalho, de outro, revela *uma precarização maior da população jovem*, que passa a ocupar postos no mercado informal, integrando-se precocemente nesse mercado. Efetivamente, enquanto o crescimento demográfico se reduziu de 2,7% ao ano em 50/80 para 1,7% ano na década de 90, a população economicamente ativa manteve as taxas de crescimento similares, ou seja de 2,7% para 2,6%, respectivamente.

O único padrão favorável das tendências mais recentes de evolução do mercado de trabalho diz respeito *ao crescimento da força de trabalho feminina*, reduzindo a distância entre os gêneros. Em que pese o aumento da participação da mulher no mercado de trabalho, essa inserção tem se dado de maneira geral em postos sem qualidade e mantendo ainda elevada a distância entre os gêneros.

Fatores históricos que condicionam a cultura política na América Latina e mais especificamente no Brasil

Nas sociedades latino-americanas, em que as formas históricas de integração à acumulação capitalista implicaram profundas disparidades sociais, e a incursão nos regimes democráticos é ainda relativamente recente, o equacionamento das relações entre crescimento e pobreza apresenta nuances singulares e particularmente problemáticas no plano da governabilidade, já que as condições de integração regional ao regime de acumulação globalizado têm implicado uma tendência à crescente exclusão (entendida como exclusão do trabalho e da proteção social) e aprofundamento das desigualdades socioeconômicas e culturais.

Essa tendência histórica de desenvolvimento excludente, no contexto dos ajustes estruturais, torna ainda mais problemática a

questão da integração e coesão social, sobretudo se considerarmos a *natureza histórica da cultura política* regional, assentada na reprodução de um Estado patrimonialista autoritário e em relações políticas e sociais mediadas por estruturas corporatistas e clientelistas que se reproduzem no interior do próprio Estado.

Muitos autores (Nunes, 1997; Diniz, 1997; Fleury, 1998; Lautner, 1999), analisando as mediações entre Estado e sociedade na América Latina e, mais especificadamente, no Brasil, têm identificado o contexto das relações sociais e políticas que contribuíram para a produção de uma ordem socioeconômica desigual quanto à distribuição de renda e dos bens públicos.

Dentre esses fatores, atuam: o caráter *patrimonialista*, centralizador e *autoritário* do Estado populista e desenvolvimentista na América Latina, permeado por relações clientelistas que se alternam e/ou complementam com o círculo burocrático; o *caráter restrito da política de seguridade social*, resultante da matriz salarial e inscritas nos compromissos corporatistas do Estado com os trabalhadores; e o *volume da pobreza*, como fenômeno social e político de grandeza expressiva, qualificador de um projeto político de desenvolvimento excludente.

A *natureza patrimonialista do Estado*, entendida como uso privado da coisa pública, encontra sua expressão no clientelismo, no caudilhismo, no insulamento burocrático, na corrupção, resultando num Estado incompleto, no qual a separação das instâncias pública e privada são pouco definidas. Por outro lado, o caráter autoritário, que historicamente acompanhou o Estado patrimonialista, debilitou as instituições e o sistema de representações. Por conseqüência, a vivência democrática, que supõe clareza nas regras do jogo e incertezas quanto aos seus resultados, ao implantar-se em sociedades submetidas a uma herança autoritária, produz o seu inverso, ou seja, incertezas nas regras do jogo (casuísmos, mudanças Constitucionais, sujeitas aos interesses do bloco no poder, supressão de direitos adquiridos, mudanças nas regras contratuais, etc.) e certeza quanto à garantia dos

resultados.¹⁵ Ou seja, as mediações institucionais (políticas e mesmo jurídicas) têm de garantir, necessariamente, o interesse prevalecente dos grupos hegemônicos.

Para isso, contribuíram: a preponderância histórica de um executivo sem transparência; o distanciamento dos partidos como instância de representação social; a inoperância do legislativo e a ainda reduzida ação da justiça na intermediação dos conflitos, no que pese o reconhecimento incontestável dos avanços na prevalência de regras democráticas.

O *caráter restrito da política de seguridade social*, decorrente de um processo restrito de inclusão da massa trabalhadora ao regime salarial, determina, de um lado, uma segmentação do mercado de trabalho no plano do Direito, com desigualdade e exclusão das famílias trabalhadoras em um Estado Protetor inconcluso.

Finalmente, o *volume da pobreza* e as elevadas taxas de desigualdade significam, no plano político, falta de incorporação de importante parcela da população na comunidade política, implicando a negação dos direitos de cidadania (igualdade perante a lei e às instituições públicas) e a separação entre sociedade e política, na medida em que a prevalência de regras diferenciadas rompe a condição universal de pertencimento dos indivíduos a um mesmo poder e a uma mesma ordem simbólica, econômica e política.

A articulação desses elementos cria, como conseqüência, “um Estado sem cidadãos”¹⁶, uma cidadania segmentada ou uma sociedade sem Estado, reforçando a vigência de uma cultura política despótica e intervencionista¹⁷ e fomentando a anomia e uma sociedade em fraturas.

A essa herança das relações sociais e políticas, interna aos países da América Latina, junta-se a *situação histórica e estrutural de dependência desses países*, antes ao bloco dos países desenvolvidos e hoje ao capital

¹⁵ Cf. Fleury (1998).

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Santos, Boaventura (1999) refere-se a essa ordem como “fascismo pluralista”.

financeiro internacional e às agências internacionais reguladoras do mercado. Tal situação *fragiliza a sua condição soberana* e determina inversões nos processos internos de democratização do Estado e da sociedade.

Quando as diversas saídas apontam para a crise do Estado e da sociedade o fazem para reduzir os encargos do Estado (a política do Estado mínimo), o que é acompanhado de um movimento de desconcentração e descentralização das políticas em termos de desenvolvimento local, com maior responsabilidade e autonomia da sociedade civil na condução das políticas. Essas características da cultura política são fundamentais para se compreender não só a redefinição do contexto das forças no contexto do ajuste neoliberal, mas também para se analisarem as possibilidades de avanços de uma democracia real. Por outro lado, os imperativos de redução dos gastos sociais apontam para o aprofundamento maior da dependência nacional dos fluxos de capital externo, transferindo toda a capacidade institucional e fiscal para o pagamento da dívida, com profundas repercussões no âmbito da eficácia redistributiva interna e da natureza das relações entre o Estado e as classes sociais.

Efetivamente, analisando as taxas de incremento dos gastos sociais segundo regiões, o Banco Mundial (1997) mostra que a maior expansão dos gastos do Estado, em 1995, ocorre especialmente nos países do OCDE, onde o gasto total do governo¹⁸ cresceu cerca de quase 50% do PIB, enquanto, na América Latina, as despesas do governo central representam cerca de um quarto do PIB.¹⁹

Isso revela, portanto, que os argumentos políticos e morais relativos à necessidade imperiosa de redução do 'tamanho do Estado' (em termos de gastos públicos e crise fiscal) dizem respeito, sobretudo, a

¹⁸ Incluem-se dados do governo central e local para os países do OCDE e também gastos com a previdência social.

¹⁹ Conforme dados do *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*, Washington - BIRD - Banco Mundial, de 1997 (p. 2).

uma crise fiscal dos países de economia industrializada, os do OCDE, mais do que propriamente às economias de países em desenvolvimento, onde o Estado sequer conseguiu realizar plenamente a política de Bem Estar e cuja retração dos gastos públicos se operou em proporções bem maiores que em outras regiões. Isso mostra que, na base do ideário da reforma dos Estados nacionais, encontra-se uma nova forma de transferência da riqueza nacional dos países latino-americanos, na forma de juros crescentes e pagamento da dívida.

Tal quadro configura o *aprofundamento de uma nova divisão internacional do trabalho*, que implica novas formas de dependência e de transferência da riqueza e do trabalho nacionais diretamente ao capital internacional, na forma de subsídios às privatizações, juros extremamente elevados no processo competitivo de atração do capital financeiro internacional e pagamento das dívidas. Ou seja, a contradição atual está na descapitalização total do Estado no plano de prestador de serviços públicos e produtor de justiça redistributiva. Daí porque as novas contradições se localizam no âmbito da produção dos serviços públicos e da reprodução social dos cidadãos, em torno das políticas sociais.

Nesse sentido, ganha importância fundamental a capacidade de organização e de mobilização dos movimentos de resistência e a capacitação social e institucional dos agentes públicos e sociais na formulação e acompanhamento das políticas.

A DESPOLITIZAÇÃO DAS RELAÇÕES ENTRE SOCIEDADE E ESTADO: o tratamento da governabilidade e do social no contexto dos ajustes

Este tópico procura discutir os diagnósticos vigentes, seus elementos e sua historicidade, na compreensão da crise de governabilidade. O objetivo é situar o dilema da racionalidade entre acumulação

e legitimidade²⁰, no contexto contemporâneo, voltando-se para um campo polissêmico, que envolve desde operações coercitivas de ajustes – que desapropriam os ganhos da democracia, restringindo a política ao gerenciamento –, até a formação de consensos partilhados de natureza mais ampla, mediados pela política, que envolvem negociação continuada dos interesses divergentes, pluralismo, participação da sociedade civil e universalização de procedimentos na construção do interesse público. Além disso, busca questionar, no caso das sociedades periféricas como as latino-americanas: como tornar compatíveis as tendências restritivas da economia globalizada – a exemplo daquelas relativas à exclusão de trabalhadores do mundo do trabalho e dos Direitos sociais, do avanço da pobreza – com a formação da democratização?²¹

Efetivamente, o paradigma da governabilidade contém, na essência, teses explicativas carregadas de valorações negativas, que articulam o quadro problemático da acumulação, da legitimidade e da autoridade, como fatores da *ingovernabilidade*, de um presente difícil e de um futuro de incertezas.

Assim, alguns autores (Pasquino, G.; Bobbio, 1986; Achard y Flores, 1998; Salazar V., 1998; McCarney, Halfani e Rodriguez, 1995) reconhecem que essa é uma noção cheia de implicações negativas e pessimistas, na maioria das vezes de conotação conservadora. São múltiplas interpretações que, no contexto atual, acabaram por interferir no processo de democratização, de maneira coercitiva, através da operacionalização dos ajustes institucionais, dentro do imperativo de uma legitimidade monetária (estabilidade da moeda).

²⁰ Conforme Habermas, formula a crise da racionalidade.

²¹ Uma das questões formuladas por Achard y Flores (1997) e respondida por um conjunto de entrevistas de especialistas e políticos latino-americanos.

Governabilidade da perspectiva da regulação neoliberal

Efetivamente, o ponto de partida do diagnóstico contemporâneo sobre governabilidade é um documento produzido por Huntington, Samuel; Crozier, M e Watanuki, 1975²² para a Comissão Trilateral, intitulado *A crise da democracia*, no qual argumentam a incontrolabilidade da crise fiscal nos centros do capitalismo avançado e sugerem medidas altamente restritivas à operacionalização do sistema democrático. Reproduzo adiante a síntese apresentada a partir de Achard y Flores (1997). Segundo esses autores, o Informe da Comissão Trilateral identifica um conjunto de quatro fatores fundamentais que estariam interferindo nos governos e gerando crise de governabilidade:

- (i) *Erosão da autoridade, dada a vitalidade da democracia (excesso de democracia)*. Des-
sa perspectiva, eles consideram que o Estado de Bem Estar difundiu uma ideologia igualitária que, por não poder ser cumprida, acaba por deslegitimar a autoridade pública. A rigor, trata-se agora de sustentar a incompatibilidade entre o keynesianismo e a democracia.
- (ii) *Sobrecarga do governo* – Essa tese considera que a disponibilidade do Estado para intervir nas relações sociais provoca um enorme aumento das demandas dirigidas às instituições políticas, determinando uma paralisia dos governos por sobrecarga de demandas. A satisfação dessas demandas gera tendências inflacionárias da economia.
- (iii) *Intensificação da competição política, gerando desagregação de interesses*. O peso assumido pela administração na mediação dos conflitos provoca uma burocratização da vida pública que, por sua vez, gera a “dissolução do consenso”.
- (iv) *O provincianismo nacionalista na política exterior*, devido às pressões exercidas pelas sociedades a respeito de suas necessidades interio-

²² Huntington, S. Crozier, M. e Watanuki, (1975). *A crise da Democracia*. Relatório sobre a governabilidade da democracia à Comissão Trilateral. Cit. por Pasquino, Gianfranco in Bobbio, N., 1986 (1983). (Título da obra traduzido para o português).

res. Os argumentos incluídos nessa tese envolvem a consideração de fatores de natureza política (crise de autoridade) e econômica (crise fiscal). O encaminhamento das soluções se faz no plano político institucional.

Essas teses contrariam, portanto, a tradição das lutas de formação do Estado democrático e implicam a despolitização dos processos e a sua reconversão em questões de gestão esvaziada de sujeitos. Por fim, o último argumento, que se segue, conclui que a sintonia entre o Estado e as demandas dos cidadãos equivaleria, supostamente, a um "apequenamento" dos Estados que convivem atrelados a essas tensões, ou seja, ao cumprimento de uma agenda interna.

Visão economicista: análise da governabilidade a partir de fatores da acumulação

No centro desses fatores que interferem na governabilidade das sociedades contemporâneas está uma tese **economicista**, que localiza a perda gradual da legitimidade por parte do Estado nos fatores econômicos de base inflacionária e fiscal. Estariam aí articuladas as teses da **sobrecarga de demandas e da crise fiscal**.

As soluções para esses problemas apresentam receitas de cunho neoliberal, que envolvem:

- (i) uma substancial redução das atividades do governo;
- (ii) uma redução das expectativas dos grupos sociais;
- (iii) aumento dos recursos e entradas à disposição dos Estado.

A base dessa tese considera que o Estado, com seus aparelhos ideológicos e administrativos, não só se transformou na referência principal das atividades políticas dos cidadãos e grupos, mas a sua intervenção crescente incidiu sobre as fontes de sua legitimidade: os cidadãos, habituados a um crescimento constante desde o final dos anos 50 até os anos 70, passaram a enfrentar uma inversão desse processo, acarretando pressões constantes e gerando um desequilíbrio

cada vez maior entre entradas e saídas. Esse equilíbrio, que acabou por se expressar numa crise inflacionária, não conseguiu, no entanto, reduzir a insatisfação da sociedade.

A crise desse sistema, como explicita Salazar (1998), tornou imperativa a distensão dessa tendência concentradora do sistema, mediante uma operação histórica de grande escala para permitir a reformulação ou atualização das lógicas globais. O tom imperativo da mudança não poderia se dar através de mecanismos livres dos mercados, mas supunha, e efetivamente se fez, através de uma **intervenção autoritária do Estado**. Só ele poderia reverter o processo de concentração e retomar a desconcentração, o que significou descentralizar o Estado, flexibilizar grandes empresas, focalizar políticas.

A onda devolutiva aparece, então, como dispersão calculada, estratégica e multidirecional dos poderes centrais acumulados, operando o fluxo que alimenta o processo de globalização. Esse processo implica a devolução e descentralização do poder, procedendo-se a uma transição perversa e, portanto, paradoxal, já que se processa através de uma reconversão das lutas democráticas (demandas por maior participação cidadã) em intervenção autoritária do Estado (desconcentração da ação do Estado pela descentralização e flexibilização das políticas).

A consideração dos fatores de natureza política

As teses de **inspiração política** referem-se a problemas de *crise de autoridade* ou de *crise de democracia* como ‘dificultadoras’ da organização do consenso. Segundo essa tese, a vitalidade da democracia, que se manifestou com o crescimento da participação política, especialmente nos anos 80 na América Latina, teria gerado problemas de governabilidade da democracia nos anos 90, como supostamente evidencia a redução da confiança nas autoridades do governo. A diminuição da confiança dos cidadãos nas instituições de governo e a queda da credibilidade nos governantes provocariam uma diminuição de capacida-

de para enfrentar problemas, estabelecendo-se, então, um círculo vicioso.

Na América Latina, a ruptura de modelos político-culturais fundados amiúde no paternalismo e no autoritarismo teria se expressado num “consenso sem finalidade”, já que os resultados inscritos na mudança do regime democrático não se expressaram em melhoria efetiva das condições de vida.

Frente à crise de autoridade, as *soluções encaminhadas*, de modo geral, têm envolvido diversas formas de devolução “para o lado”, ou seja devolução de poderes ao mercado, privatizações e devolução de poder “para baixo”, como municipalização, ênfase nas políticas de desenvolvimento local, participação social da população, reforçadas, no plano internacional, nas decisões das Cúpulas Mundiais, que encaminharam o disciplinamento de “leis globais” sobre pobreza na década de 90.

Os ciclos de reconversão e luta entre a democracia e a hegemonia do mercado

As soluções encontradas para as questões econômicas de *déficits* de demandas e crise fiscal foram reconduzidas pela Comissão Trilateral para o sistema político-institucional, através das reformas que se constituem, na verdade, em ciclos de reconversão e tratamento do conflito social.

A *primeira*, (fins dos anos 70/80) implicou a transição dos regimes autoritários vigentes na América Latina para a implantação dos regimes democráticos, com a disseminação e aceitação dos valores democráticos de igualdade, individualismo, direitos sociais e individuais, forte competitividade eleitoral, alta participação política, através do restabelecimento das liberdades democráticas e do Estado de direitos, expressos na Constituinte.

A *segunda*, típica dos anos 80/90, se fez com base numa nova institucionalidade democrática nesses países, e implicou a reconversão dos princípios democráticos em *ajustes fiscais e estabilização monetária*, privatizações e na implantação sucessiva dos mecanismos regulatórios de desconcentração, através de processos de reforma do Estado. O período da transição democrática (1985-88) caracterizou-se por um processo de trâmite da devolução, no sentido de reconversão das estruturas autoritárias e centralizadoras em estruturas mais flexíveis e descentralizadas. Processo cheio de contradições, mas que contém um germe de esperança no reforço às potencialidades da sociedade civil. A competência desse processo se deu pela força da sociedade civil organizada. No entanto, a desapropriação dessas conquistas pelo processo de ajuste dos anos 90 revela um período particularmente crítico no confronto de dois projetos: um interno de construção de uma democracia real, construído pela capacidade dos atores sociais em participarem da agenda pública nacional; e outro externo, no âmbito da determinação de atores internacionais (Comissões multilaterais), sob a hegemonia do mercado e legitimidade conferida pela estabilidade monetária, que restringe a democracia à operacionalização de ajustes e gestão institucional, organizados em torno de princípios normativos e morais do “bom governo”, através da luta contra a corrupção, eficiência técnica e ajustes monetário das contas.

A *terceira* expressa-se no contraponto aos efeitos perversos da reestruturação produtiva e ajustes do Estado, definindo-se no próprio sistema *como política de integração social*, voltada particularmente para a *superação da pobreza*, como substitutivo dos dispositivos do Estado social.

Política de integração social através da luta contra a pobreza

A política de enfrentamento da pobreza aparece, pois, nesse contexto dos ajustes, como política substitutiva do tratamento da questão social em termos redistributivos.

Viabiliza-se através de dispositivos gerais de descentralização das políticas públicas e da participação política como condição do consenso. Realiza-se através da focalização das ações, de um processo de diferenciação interna entre os 'aptos e inaptos' a serem beneficiados, além do estímulo à parceria entre agentes públicos e sociais, ampliando a responsabilidade da questão social de uma questão de poder público para uma questão da sociedade e dos próprios pobres.

Acompanhando essas novas diretrizes, a tendência recente da proteção social na América Latina assume, assim, caráter híbrido e problemático. Nesse processo observam-se como tendência:

- (i) a restrição da proteção do núcleo de base dos trabalhadores assalariados, seja por conta das privatizações ou do processo de exteriorização jurídica do trabalho (via terceirização do processo produtivo);
- (ii) multiplicação de regimes de proteção particulares das empresas ou a passagem dos regimes de aposentadoria por capitalização;
- (iii) duplo movimento dos regimes de assistência:
 - (a) A lógica da assistência focalizada e recortada para segmentos específicos em condições de extrema pobreza (formulada pelo Banco Mundial e referida a limitar o auxílio aos "bons" pobres, aqueles que têm verdadeiramente necessidade de ajuda). Para tanto, desenvolvem-se técnicas visando a eliminar os "falsos" pobres, dentro dos objetivos normativos e morais da "boa governança".²³
 - (b) A lógica da assistência populista, que se refere não à identificação dos que devem receber a assistência, mas representa uma rela-

²³ Na forma como normatizada pelo Banco Mundial, em termos de "Best Practices".

ção social de cima para baixo do seu líder e do Estado para com o seu povo.²⁴

Nesse processo, observa-se a reconversão de uma legitimidade que, mesmo incompleta, situava-se numa sustentação do Estado “social”, para uma legitimidade que se apóia no “mercado” e nos atributos individuais e morais.

Mas os vínculos que se estabelecem entre o Estado, a democracia e a política social são sempre ambivalentes, vez que:

- (i) enquanto a universalização e a homogeneização dos direitos não são alcançados ou concluídos, essas políticas aparecem restritas a um compromisso corporativista do núcleo estável dos trabalhadores assalariados e funcionários do Estado;
- (ii) o caráter focalizado e a convivência de sistemas de previdência públicos e privados pode conduzir a uma segmentação socioeconômica entre os integrados e os não-integrados ao sistema de seguridade;
- (iii) ademais, ao se possibilitar o aprofundamento do clientelismo, podem-se criar novas formas de dependência política de caráter antidemocrático, que aparecem, então, como operações políticas puramente assistencialistas ou de caráter filantrópico; ou um assistencialismo populista, que pode fundar um neo-clientelismo, ou, ainda, conduzir a políticas de cunho eminentemente repressivas.²⁵

Essa ambivalência, inerente ao processo gradativo de extensão das políticas sociais, funda um dos principais dilemas da governabilidade da América Latina, aquele que tenta encaminhar a questão da igualdade política e a diferenciação socioeconômica.

No âmbito do tratamento da questão “social”, retira-se o caráter universalista dos direitos, especialmente aqueles securitários, para uma política que se orienta gradativamente para uma avaliação dos

²⁴ Ver Lautier(1999, p. 34/35).

²⁵ Cf. Lautier (1999).

atributos pessoais (os mais aptos, os realmente pobres, os mais pobres entre os pobres) e morais (aqueles que “devem” receber a assistência). Por outro lado, o caráter fragmentado da incorporação de diferentes segmentos das classes trabalhadoras ao sistema (baseado num sistema de direitos, restrito à camada assalariada) gerou uma reconversão perversa de benefícios-obrigações em privilégios. Hoje, o que é dever de proteção do Estado (para todos) reconverte-se, supostamente e de forma perversa, em indivíduos-perversos-imorais ao sistema, responsáveis pela miséria dos outros.

Fundamentam-se os limites dessa política no nível do desenvolvimento de cada comunidade e país (reconhecendo, portanto, desigualdade no tratamento e segmentando-se, portanto, a política) e reconverte-se a noção de responsabilidade moral e ética de erradicação da pobreza na adequação e ajuste da distribuição dos benefícios às contas e gastos públicos nacionais. Assim, tecnifica-se a questão social, que passa a se constituir em programas subordinados aos gastos públicos e sociais, ou seja, da solução da crise fiscal, dependente, portanto, dos fluxos de capital para pagamento da dívida, num quadro de redução dos gastos sociais (se comparados ao patamar das décadas anteriores).

Ou seja, por uma operação de reconversão simbólica, desloca-se a questão da insuficiência e fragilidade da ação do Estado em matéria de previdência e ampliação mais universal dos benefícios, em responsabilidade individual dos que a ele acederam, e adequação de contas públicas. Setores da classe média (assalariados do setor público e privado) são, ao mesmo tempo, vítimas e bandidos de um sistema inconcluso. As bases desse raciocínio são os cálculos matemáticos da contribuição/benefício, da perspectiva individual, como também a alocação dos gastos sociais no âmbito do orçamento nacional e não o papel e a responsabilidade social e pública do Estado. Assim, a questão social passa ser uma questão técnica orçamentária e metodológica de identificação e controle dos mais pobres. Com isso, dilui-se a com-

preensão dos determinantes estruturais da crise e tomam-se os efeitos por causas.

Por outro lado, se essas ações implicam reconhecimento implícito (mas jamais admitido) dos efeitos perversos do próprio ajuste e desse ciclo da acumulação, o seu alcance é limitado e contém uma estratégia que desorganiza o padrão redistributivo do sistema. De um lado, elas se instauram como fenômenos-efeitos, que são, ao mesmo tempo, causas a serem atacadas. Desvinculam-se, assim, das condições estruturais e históricas que os produziram e passam a ser vistos como causas das fraturas sociais. Seguindo essa lógica, as políticas objetivam evitar a anomia, a violência dos “maus” pobres. De outro lado, estimulam indivíduos ou grupos que apresentam condições de integração e auto-sustentação a se transformarem em cidadãos consumidores dos bens de mercado. O Estado, e sobretudo os governos locais, passam de produtores de justiça social (através da redistribuição) a gestores da assistência à pobreza.

No âmbito do controle das demandas e da crise, a solução tem caráter controvertido e, ao mesmo tempo, estratégico: busca descarregar o sistema político do excesso de demandas, que corroem a capacidade de governo e a autoridade, através da idéia de uma menor marginalização de alguns grupos, de maneira a conseguir uma autolimitação maior de todos. Ou seja, o encaminhamento da pobreza através da intensificação da participação política. Dessa perspectiva, implica um processo de *diferenciação* e focalização de políticas (cada organização social exige disparidade de poder e diferenças de intervenção). E, finalmente, de políticas descentralizadas: a governabilidade depende da medida da eficácia nos âmbitos subnacionais, regionais, locais, funcionais, etc.

O centro desta estratégia consiste, portanto, em individualizar terrenos imediatamente operativos. A maior crítica a essa política recai sobre os riscos da despolitização, burocratização excessiva e atomização do social, com perda dos referenciais de universalidade e

ruptura da ordem de Direitos para todos, em suma, na desapropriação paulatina do processo de democratização. Mas esse processo contém, num mesmo campo, o seu reverso, expresso no potencial de explosão das minorias.

NOVAS SOLIDARIEDADES: a formação de um espaço público ampliado

Dentro desse quadro de paradoxos e incertezas, impõe-se pensar a questão social nas sociedades capitalistas desenvolvidas hoje, em termos de políticas de inserção, dado o refluxo das políticas de integração pelo trabalho, como propõe Castel (1995) e como vem se implantando em vários países, com o conjunto de políticas de renda mínima. No caso das sociedades periféricas, o quadro é ainda mais grave, pois o processo de integração política está ainda em curso e resultou de um longo processo de luta política pela redemocratização do país e acesso das classes populares ao trabalho e aos Direitos de cidadania. Assim, a nova exclusão estrutural aprofunda os indicadores históricos da desigualdade e pobreza na região.

Mas, se o "social", na modernidade, permitiu uma visão integradora e totalizadora da história, é também verdade que essa dimensão estruturante restringia a percepção e o entendimento de outras formas autônomas e específicas do social (tais como a luta feminista, a luta estudantil, os movimentos de natureza étnica e cultural, as lutas urbanas por moradia, o movimento ambientalista, entre outros) mais vinculadas à dimensão da reprodução social. Assim, através das lutas e práticas das camadas populares, para além das contradições que se desenvolvem no âmbito fabril, elabora-se uma reconceituação do social, não mais restrita à relação territorializada e ao lugar preciso das relações de produção que estruturam a sociedade no seu conjunto. Os atores sociais inventaram novas lutas, introduzindo uma conceituação mais ampla do social, que ultrapassa a visão restrita ao lugar das classes sociais.

O “social”, tendo se desdobrado para além do papel central da classe trabalhadora, abriu-se a novas expressões e demandas políticas de base identitária e cultural, alimentando a desestruturação das formas clássicas de solidariedade, estruturadas em torno do Estado e do trabalho, abalando as formas clássicas de coesão social. Essa instabilidade institucional é acompanhada do refluxo de identidades sociais (de classe), em benefício de outras formas de identidade e pertencimento cada vez mais inscritas em caracteres culturais e da natureza (etnia, gênero, idade, meio ambiente), deslocando ou entrecruzando, por conseguinte, o lugar do conflito entre produção e reprodução social. As reivindicações e aspirações, antes agregadas e canalizadas pelas organizações sindicais e no âmbito da sociedade fabril, transformaram-se, na década de 80, em apelos diretos ao Estado, conduzidos pelos diferentes e múltiplos agentes e movimentos sociais.²⁶

Esse quadro conflitual de representações, também no plano conceitual ou do conhecimento, ganha visibilidade e importância como objeto epistemológico, problematizando novas situações.

Assim, reafirma-se, nas democracias emergentes, uma nova cultura política, assentada numa nova idéia de solidariedade como ideologia de base, capaz de mobilizar um conjunto de agentes políticos e sociais e legitimar sua ação política. Conforma uma matriz organizada em forma de redes, reconhecendo a extrema multiplicidade e pluralidade das relações que se estruturam através de relações de sentido e de significados a partir do compromisso moral e ético de luta contra as desigualdades.

Esse princípio estruturante da nova solidariedade amplia a base de determinação e compreensão do social, antes localizada nas relações salariais, para uma nova regulação que avança sobre as condições da reprodução nas dimensões dos arranjos sociais da família e da comunidade, na obtenção de consensos parciais e resultados específicos.

²⁶ Ver, a propósito, ampla literatura nacional e internacional sobre os novos movimentos sociais em Gohn (1997).

Esse deslocamento, no entanto, contém, ele próprio, um novo conflito, na medida em que agrega forças de sentidos diversos: aquela gerada pelos movimentos sociais autônomos no acesso aos direitos das minorias e outras mais tradicionais (pública e privada), voltadas para uma regulação da cidadania com base na assistência aos pobres (caráter filantrópico) e realizadas no âmbito do local e do comunitário, ou segmentada segundo alvos específicos (o da política de assistência focalizada).

A ação coletiva, antes centrada sobre os conflitos do trabalho, parece remeter-se a uma lógica reivindicativa dos direitos sociais, dirigida fundamentalmente para as instituições públicas e, em especial, para os governos locais. Do mesmo modo, as ações sociais passam a ser comandadas por um conjunto de associações e organismos não-governamentais (ONGs), agrupados genericamente no terceiro setor²⁷, indicando que a política não é mais privilégio exclusivo da esfera governamental do poder público, mas é, também, co-responsabilidade dos agentes da sociedade civil.

Um consenso dessa natureza, que reafirma a solidariedade como eixo estratégico e moral das ações sociais, implica reconhecer-se, inversamente, carências desse valor no padrão das mediações entre o econômico, o político e o social (ordem familiar, em especial) existentes, com ambigüidades e paradoxos que favorecem o avanço de fraturas do tecido social, a expansão da vulnerabilidade e a fragilidade dos laços ou vínculos sociais, expressos na ampliação da precariedade do trabalho, aumento do desemprego, indigência, violência, que ameaçam a sociabilidade real e a coesão social.

Supõe, também, o reconhecimento inequívoco da insuficiência das políticas públicas e da crise do sistema de previdência social, es-

²⁷ Landim (1999, p. 64) considera Terceiro Setor um termo descritivo sem densidade conceitual e neutro, que tende a integrar, de forma abrangente e pouco diferenciada, o conjunto de organizações e instituições que substituem ou complementam o Estado no enfrentamento de questões sociais.

truturado com base na relação salarial, pelo qual o Estado tem promovido sua política social e de proteção, de cunho redistributivo.

É certo que as condições-limite da indigência no Brasil²⁸ acabaram por mobilizar amplos setores da sociedade – empresas, partidos políticos, associações profissionais e privadas, de cunho filantrópico e/ou humanitário, religiosas –, apoiados por organismos internacionais e articulados em redes, para o engajamento e promoção de ações emergenciais de socorro a diferentes setores da população submetidos a situação de risco, indigência e flagelo: jovens e crianças vivendo nas ruas, idosos, desempregados, sem-terra e sem-teto, famílias atingidas pela seca e pela fome. Esses grupos encontram-se fora dos circuitos oficiais do benefício da proteção social, alguns mesmos privados do convívio familiar e comunitário. Através dessas ações cidadãs, a sociedade amplia o espaço público, criando, efetivamente, arenas em que se negocia e decide sobre as condições de integração e de direitos sociais, mesmo de caráter restrito.

Para além do movimento político de massa no contexto da redemocratização brasileira (o movimento nacional das “Diretas Já, pelas eleições diretas para a Presidência da República na Brasil 1984), uma das maiores arenas públicas de mobilização no Brasil, geradas em 1990, foi a Campanha Nacional “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, no enfrentamento da pobreza, liderada por Bettinho, então presidente do IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Políticas e Econômicas), articulando a esfera pública e privada através de ações de parceria e solidariedade pela cidadania, extensivas a todo

²⁸ Informação divulgada pela *Gazeta Mercantil* (abril de 1997), apoiada em dados da CEPAL, indica que, entre 1993 a 1995, 13 milhões de brasileiros atravessaram a linha de pobreza no Brasil. Rocha (1996), analisando os índices de pobreza para apenas o conjunto das seis maiores metrópoles brasileiras (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, S. Paulo e Porto Alegre), apresenta um contingente total de 11.327.255 pessoas em condição de pobreza como insuficiência de renda, em janeiro de 1996, no Brasil.

território nacional, ou seja, 10 anos depois do processo de abertura política e democrática no Brasil.

Por outro lado, as práticas predatórias que tradicionalmente regularam a distribuição dos benefícios sociais no Brasil, como em outros países da América Latina, orientadas pela vigência de privilégios, corrupção e clientelismo, têm sido questionadas no desenvolvimento das sociedades democráticas, através de inúmeras ações de mobilização de massa e mediadas pelo Congresso Nacional. Refiro-me, particularmente, ao movimento pelo *impeachment* do Presidente da República do Brasil – Fernando Collor – em 1992 e às subseqüentes Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs que se seguiram àquela, especialmente as dedicadas a apurar irregularidades e escândalos de corrupção no âmbito do Orçamento Nacional.

Essas ações cidadãs de solidariedade e de construção de um espaço público democrático brasileiro, que contaram com uma ação efetiva da imprensa nacional, acabaram por sedimentar a construção de mecanismos institucionais de controle e transparência das ações públicas (*accountability*), pelos quais é possível a sociedade exercer maiores controles sobre o poder público. Da perspectiva social, essas arenas forjaram uma autoconsciência cívica sobre a necessidade imperiosa de reformulação do modelo tradicional de assistência do Estado e de uma ação ampliada de responsabilidade social para com a pobreza. Nessa linha, guardando as diferenças de caráter político e ideológico, formou-se um consenso amplo no apoio ao enfrentamento das condições de pobreza e exclusão social. Mesmo reconhecendo a urgência dessas intervenções, os diferentes atores vêm formando uma visão crítica que impõe distinguir o alcance e limites dessas intervenções.

A formação de um sistema dual, de proteção e assistência, cria irracionalidades e falta de coordenação do sistema; o uso político inconseqüente (clientelismo, centralização e falta de transparência) gera desordem na alocação dos benefícios e ineficiência. A definição da assistência aos mais necessitados restringe-se a aqueles que não têm

qualquer chance de integrar os circuitos produtivos nem a redistribuição contratual (Lei Brasileira de assistência, de dez. 1993). Por esse mecanismo, cria-se a divisão dos mais pobres entre os pobres, e sedimenta-se um universo de “excluídos” da proteção social.²⁹

Falar em “direito à assistência”, de acordo com o instrumento legal de 93, no Brasil, apenas institucionaliza o princípio restritivo. Lautier (1999), analisando as conseqüências dessa intervenção, mostra que a Lei mistura princípios objetivos (de poder dos ativos pré-existentes na forma de terra, competência, residência, etc) com dados subjetivos (de espírito de empresariamento, desejo de ultrapassar as condições de pobreza...) para operar a seleção dos que são ‘dignos’ de serem ajudados. Excluem-se dos argumentos algumas “necessidades” dos pobres, as mais evidentes, de caráter distributivo, como por exemplo a Reforma Agrária. Cria-se, enfim, uma categoria dos “excluídos da assistência” que, de fato, formam a grande maioria da “população ajudável”, os *no man’s land*, assalariados precários que perderam os direitos ao seguro; os não assalariados (autônomos de serviços e comércio instável), incapazes de provar potencial produtivo; os qualificados inativos que não são dignos de integrarem os focos assistenciais: não são muito pobres; não são muito velhos; são suspeitos de delinqüência ou simulação – são os ‘falsos pobres’.

Esses mecanismos de focalização tendem a excluir categorias de assistência sem que se possa falar de exclusão, vez que se mantêm articulados aos mecanismos de afiliação (pelo trabalho informal; pelos vínculos familiares e de vizinhança).

Portanto, na base de reconstrução de um novo contrato social no contexto contemporâneo, a construção da solidariedade se exprime em dimensões diversas e fragmentadas, nem sempre conciliáveis: uma *dimensão institucional*, que se orienta fundamentalmente para a aplicação dos direitos e distribuição de bens e serviços públicos, através

²⁹ Os “*no man’s land*” segundo Lautier (1999).

da instauração de mecanismos regulatórios restritivos e focalizados, mais próximos das instâncias oficiais de governo e do legislativo; uma *dimensão cidadã*, que envolve a ação de sujeitos políticos coletivos, asentada na ação reivindicativa e na identidade de valores de base e na organização de interesses comuns; e a *dimensão concertada* entre agentes públicos e diferentes setores da sociedade civil na construção de arenas públicas de negociação e organização de interesses divergentes ou na ação partilhada em torno de interesses comuns, com a formação de um espaço público ampliado.

O conjunto dessas ações tem sido apoiado e regulado (também em direções distintas) por agências internacionais de desenvolvimento e de solidariedade. Na base dessas diferenças, encontra-se um *novo conflito* que se organiza *no próprio campo da democracia*, do crescimento e do desenvolvimento pretendido, determinando o sentido dessas práticas democráticas e instaurando mecanismos de governabilidade decorrentes da democracia real, como procedimentos e formas de mediação entre governo e sociedade, dependentes do tipo de sociedade e da natureza do projeto democrático que se quer.

Isso conclama a pensar-se em dois modelos distintos e concorrentes de democracia e governabilidade: (i) aquele mais voltado exclusivamente para os mecanismos formais de formação do consenso pelo voto (vontade unitária) e pelos mecanismos de representação institucional, concepção que insiste na formação do espaço público como instância de procedimentos universalistas e de concertação entre os agentes públicos e privados; a versão mais contemporânea expressa-se pelas medidas e controles de dispositivos do chamado ajuste estrutural e reforma do Estado; (ii) e outro, de natureza mais sociológica, que apregoa a formação da democracia como sociabilidade real³⁰, construída pelos próprios atores, cuja versão prática é a explosão centrípeta das minorias, a formação ampliada de espaços públicos, a inovação dos modelos de gerenciamento partilhado das políticas. Olivei-

³⁰ Cf. Betinho (1987).

ra (1995, p. 69) mostra que, no Brasil, a maior expressão dessa concepção de democracia, assentada no poder social, foram os movimentos sindicais, a câmara setorial automotiva, as ações solidárias contra a fome, e hoje o Movimento de Trabalhadores Sem Terra – MST, iniciativas em diferentes níveis e segmentos da população e que resultaram em ganhos de cidadania, pela capacidade desses atores de autonomizarem-se, constituindo-se não só como interlocutores da burguesia ou do Estado, mas definidores de políticas.

Há, pois, um conflito que se constitui no próprio projeto de democracia, cuja compreensão supõe entender quais são os seus sujeitos, quais os seus horizontes de futuro possível, no campo aberto onde se confrontam diferentes forças sociais.

O consenso sobre a crise tem implicado, então, a construção de alternativas de uma ação política e social possível, através do desenvolvimento de ações solidárias e democráticas entre a instância pública e setores da sociedade civil. Por esse mecanismo, observa-se um deslocamento da responsabilidade social do Estado para instâncias particulares e locais, as quais, sem poder decisório quanto à definição das políticas sociais de caráter global, passam a simples gestoras dessas políticas, responsáveis pelas suas mazelas, mas também pelos êxitos possíveis.

A filosofia intrínseca dessas políticas supõe, como ponto de partida, uma visão ampliada da política e do poder, para além das autoridades públicas, na agregação de energias originárias de formas associativas e cooperativas com amplos setores da sociedade local. Melhor dizendo, o que se opera é menos uma visão ampliada da política e mais sua transformação, através da ampliação das responsabilidades de gerenciamento das mesmas. O ponto estratégico de capacitação e êxito desse novo modelo de gestão supõe, portanto, competências pré-existentes de natureza social e cultural, sociedades organizadas com certo grau de coesão e base identitária, que estimulam a inovação, requerem aprendizagem e cooperação, negociação e con-

sensos. Situa-se, portanto, na base societária³¹ dos grupos engajados, dependendo da matriz de coesão existente e do "senso cívico"³² de cada sociedade.

A eficácia desses princípios normativos e estratégias institucionais está condicionada, evidentemente, pelas relações políticas historicamente sedimentadas no âmbito da sociedade local e da capacidade de organização e pressão dos atores sociais e culturais aí envolvidos. Depende, também, da forma específica como as elites econômicas locais têm encaminhado o processo de desenvolvimento local.³³ O padrão de cooperação e coordenação entre atores sociais e políticos no desenvolvimento de competências garantiriam, assim, o Estado eficiente.

Essa nova matriz de ordenamento do Estado e da sociedade civil tem gerado o desenvolvimento de categorias intermediárias,³⁴ que buscam dar conta dessas transformações, a exemplo da noção de *local governance*.³⁵

Essas categorias analíticas e estratégicas, de caráter intermediário, mais flexíveis, procuram apreender as novas formas de organização e interseção do tecido social nas suas relações diversificadas com a gestão da democracia, o fortalecimento da cidadania e o enfrentamento da pobreza.³⁶

³¹ Ivo (1997), no estudo sobre algumas políticas públicas locais, aponta para essa nova tendência.

³² Putnam, R. 1996 (1994) desenvolve essa tese no seu estudo sobre o desempenho institucional para várias comunidades da Itália. Do mesmo modo, instituições reguladoras têm indicado a importância de reforçar-se a participação política e social das comunidades locais como condição de superação do desafio da pobreza.

³³ Cf. Ivo, 1999 (1997).

³⁴ Como pluralismo, *governance*.

³⁵ Cf. Le Galès (1995), p. 57-94.

³⁶ Esforço significativo na crítica a esse novo conceito foi feito pela rede de pesquisadores *Global Urban Research Initiative*, coordenado por Richard Stren, do *Center for Urban and Community Studies da University of Toronto*, apoiada pelo *Urban Poverty Program da Ford Foundation*. No Brasil, a coordenação da rede ficou sediada no IUPERJ, tendo sido exercida por Lícia Valladares, que também atuou em 1996 como Senior Consul-

A implementação desses novos arranjos, no entanto, nem sempre resultou em políticas redistributivas nem no exercício da equidade social. Tampouco o seu exercício tem favorecido a autonomia das instâncias locais ou comunitárias, acabando por constituírem-se, muitas vezes, em novas formas de segregação da pobreza³⁷, aprofundando práticas predatórias³⁸ como o clientelismo, o caciquismo, o fundamentalismo, ou, às vezes, reconvertendo essas ações em favor de interesses particularistas de grupos econômicos locais ou extralocais, sem universalização das regras democráticas.

No plano estrutural, das políticas sociais, as alternativas têm sido encaminhadas a partir de políticas transversais de inserção, que contemplem, ao mesmo tempo, a formação da renda e a inserção nas redes sociais de assistência, de serviços públicos e de proteção por proximidade, em termos da família, da vizinhança e de associações comunitárias, como as políticas de renda mínima, as quais atuariam supostamente no âmbito da ressocialização e integração social. Na base dessas políticas geradoras de renda e da integração social, encontra-se um diagnóstico da nova questão social que analisa o processo de vulnerabilidade social, entendida pela conjugação entre precarização do trabalho e fragilidade dos suportes relacionais.³⁹

A questão é que a implementação local dessa política supõe municípios com capacidade institucional de gerenciamento e geração

tant e por Renato Boschi (1996/97). A pesquisa sobre Salvador foi dirigida por Anete Brito Leal Ivo, no Centro de Recursos Humanos da UFBA., contando com a colaboração de diversos pesquisadores nos estudos setoriais: Paulo Fábio Dantas Neto, Élvia Mírian C. Fadul, Florence Heber, Inaiá Maria M. de Carvalho. Resultaram desse esforço inúmeras publicações que auxiliam o esclarecimento do conceito de governança urbana. Chamo especial atenção para o; McCarney, P. Halfani, M. e Rodriguez, 1998 (1995) Rodriguez e Winchester (1997) e o balanço realizado sobre a literatura pertinente no Brasil, por Coelho, M. Diniz, E. (1996) e Mello, M. A 1996. Ver também Valladares, L. e Coelho (Orgs), (1995).

³⁷ Ver estudos de Schapira, M.F., 1997 (1996), para Argentina; e de Preteceille e Ribeiro (1999) para o Brasil e França.

³⁸ Ver texto d'Arc (1997).

³⁹ Ver a propósito, (Gorz, 1988; Donzelot, 1984; Castel, 1995).

de renda nem sempre compatíveis com a realidade institucional preexistente na rede de municípios brasileiros. Lavinias, L. (1998), em estudo sobre a capacidade dos municípios brasileiros de absorverem essa política, demonstra que apenas 5% deles têm condições de implementar plenamente políticas de renda mínima, dada a sua pobreza econômica, decorrente de insuficiências na arrecadação e no aparato institucional local.

ALGUNS COMENTÁRIOS CRÍTICOS FINAIS

Estes raciocínios e diagnósticos sobre o Estado, ao centrarem-se numa idéia de “governabilidade como estado de equilíbrio”, reconvertem a historicidade dos atores sociais e dos cidadãos de valores positivos em valores negativos, na medida em que, segundo aquele argumento, as lutas e conquistas significam excesso de demandas e comprometeriam o equilíbrio do sistema.

Sem desconhecer os efeitos que as lutas sociais têm sobre a complexidade dos sistemas de governo, o “excesso de demandas” não seria senão o resultado de um processo de lutas sociais ampliadas que ultrapassaram os muros das fábricas e o próprio Estado. Nesse sentido, significa o reconhecimento de carências quanto à qualidade de vida dos cidadãos e aprimoramento da democracia (nas sociedades de democracias consolidadas). Em outras palavras, significa mesmo demandas por mais democracia. Aí reside nossa segunda consideração.

De fato, as teses sobre governabilidade da Comissão Trilateral e as saídas propostas em termos de desenvolvimento endógeno de “capital social e estímulo ao senso cívico” têm por referência a realidade das sociedades desenvolvidas, com tradição liberal republicana. Assim, a crítica em termos de “muita democracia” como fator de ingovernabilidade diz respeito a um processo lutas sociais, urbanas e rurais, que se desenvolvem especialmente na América Latina. As soluções, no entanto, têm por base uma história republicana de desenvol-

vimento local em sociedades desenvolvidas, com ampla tradição de engajamento individual, prática do associativismo e reforço de estruturas organizacionais locais como forças de energia para uma sociedade que se autonomize do Estado.

Na América Latina, a questão é mais complexa e tem contornos históricos e culturais diversos. Não se pode falar de crise de democracia por excesso da mesma, mas de um processo de construção democrática apenas começado. Segundo Achard y Flores (1998), não se trata de uma sobredemanda que põe em perigo a democracia, mas de uma subdemanda que aposta na democracia para poder crescer, o que torna muito mais dramático o quadro das solicitações e carências a satisfazer. Por outro lado, implica resolver as questões da democracia interna de uma posição mais frágil que a de outros países, no contexto de polarização da sua inserção internacional. Ademais, a crise fiscal, nesses países latino-americanos, envolve um Estado que tem desempenhado um papel diferente do Estado de Bem Estar (construção liberal que, por si mesma, define a autonomia dos interlocutores do Estado). Na América Latina, refere-se freqüentemente a um Estado nacional e popular de vocação movimentalista, que busca integrar todos os atores, através de um discurso unânime e politizador da sociedade. Trata-se, portanto, de ‘crises’ de governabilidade para Estados diferentes, posto que expressam tradições republicanas, vazios e carências de grandeza e natureza diversas. Existe, assim, como afirma Archard y Flores (1998) “*um ‘plus de ingovernabilidadade’*” que é necessário enfrentar em razão da condição das desigualdades e do histórico processo do “subdesenvolvimento”.

(Recebido para publicação em setembro/2001)
(Aceito em setembro/2001)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHARD, Diego; FLORES, M. (Orgs). **Governabilidad: un reportage de América Latina**. México: Fondo de Cultura Económica. 1997.

- BANCO MUNDIAL. O Estado num mundo em transformação. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial**. Washington. 1977. Versão em português.
- BETINHO, Herbert José de Souza. **Construir a utopia**. (Proposta de democracia). Petrópoles: vozes/IBASE. 1987. Coleção Fazer.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1986 (1983).
- BORGES, Ângela; FRANCO, Ângela. Economia informal da RMS: verdades e mitos. **Bahia Análise & Dados**. Salvador, v. 9, n.3, p. 68-89. 1999.
- BOSCHI, R. **Governança democrática e participação: comparando duas cidades**. Rio de Janeiro: IUPERJ/Proj. GURI/Universidade de Toronto. 1997. 56p. Texto preliminar.
- BOSCHI, R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador?. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: IUPERJ, v. 42, n. 4, p. 655-690, 1999.
- CALDERÓN, Fernando. La tendencia es hacia la bifurcación: partidos por un lado, sociedad por el outro. In. ACHARD, Diego; FLORES, M. (Orgs.) **Governabilidad: un reportage de América Latina**. México: Fondo de Cultura Económica, 1997. 257/268p.
- CASTEL, Robert. **Les métamorphoses de la question sociale**. Une chronique du salariat. Paris: Fayard, 1995. 490p.
- CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Equidad, desarrollo y ciudadanía** Santiago do Chile: LC/G. 2071 (SES. 28/3), 2000a.
- CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Panorama social de América Latina**. 1999-2000 Santiago do Chile: LC/G. 2068-P. 2000 b.
- CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Balance de la década**. Santiago do Chile: LC/G.2092. 2000c.
- COELHO, M., DINIZ, E. **Governabilidade, governança local e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ. 1995. 54 p. Mimeo. Projeto GURI.
- D'ARC, H. R. O 'Basismo' acabou? Análise sobre a participação comunitária no Brasil (1970-90). **Caderno CRH**. Salvador, n. 26/27, p. 235-254, jan./dez. 1997.
- DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1997
- DONZELOT, J. **L'Invention du social**. Paris: Fayard. 1994.
- DRUCK, Ma. da Graça. **Terceirização: (des) fordizando a fábrica**. Um estudo do complexo petroquímico. Salvador: EDUFBA/São Paulo: Boitempo Editorial. 1999. 271p. Coleção mundo do Trabalho.
- DÜRKHEIM, E. **La division du travail social**. Paris. 1893.
- DUHAU, E.; SCHEINGART, M. Governabilidad y Pobreza en el ámbito local: México, Colômbia e Centroamérica. In: RODRÍGUEZ, A.; WINCHESTER, L. **Ciudades y gobernabilidad en América Latina**. Santiago do Chile: Ediciones SUR, 1997. p. 61/97. Colección Estudios Urbanos.
- EWALD. **L'État providence**. Paris: Grasset, 1986.

- FITOUSSI, J.; ROSANVALON, P. **Le nouvel âge des inégalités**. Paris: Seuil-Essais, 1996. 231p.
- FLEURY, Sônia. Política social, exclusão e equidade na América Latina nos anos 90. **Nueva Sociedad**. Caracas, n. 156, p. 72-94, jul./ago., 1998.
- GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e Contemporâneos**. São Paulo: Ed. Loyola, 1997.
- GORZ, André. *Métamorphoses du travail. Quête du sens. Critique de la raison économique*. Paris: Éditions Galilée, 1988, 303 p.
- IVO, Anete B. L. Democracia, cidadania e pobreza: a produção de novas solidariedades. **Caderno CRH**, Salvador, n. 26/27, p. 9/17, jan/dez, 1997a.
- IVO, Anete B. L. Gestão urbana, poder e legitimidade: uma experiência de governança urbana em Salvador (1993-1996). **COLLOQUE Cerisy Cultures Civiques ete Democracies Urbaines**. Cerisy-la-Salle- France. 12/19.06, 1999, 19p.
- IVO, Anete B. L. et al. **O poder da cidade. Limites da governança urbana**. Salvador: EDUFBa. 1999 (1997). 242p.
- IVO, Anete Brito Leal. Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza. **Coleção Bicas de Investigacion**, Buenos Aires: CLACSO. 2001.
- JAMUR, Marilena. Solidariedade(s). **O Social em Questão**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, p. 25-60, jul./dez., 1999.
- LAUTIER, Bruno. Les malheureux sont les puissants de la terre....(Représentations et régulations étatiques de la pauvreté en Amérique Latine). **Revue Tiers Monde**, Paris, v. 36, n. 142, p. 383-409, avril-juin, 1995.
- LAUTIER, Bruno L'État et le social. In: THERET, B (Sous la Direction) **L'État, la finance et le social. Souveraineté nationale et Construction Européenne**. Paris: Editions La Decouverte. 1995a.
- LAUTIER, Bruno. Les politiques Sociales en Amérique Latine. Propositions de méthode pour analyser un éclatement en cours. **Cahiers des Amérique Latines**. Paris, n. 30, p. 19-44, 1999.
- LAVINAS, Lena. Políticas sociais descentralizadas: limites dos Programas de renda Mínima e Bolsa Escola. In. ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 22. 1998. Caxambu-MG. Xerox.
- LE GALÈS, Patrick. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. **Revue Française de Science Politique**, Paris, v. 1, n. 45, p. 57/94, 1995.
- MARTUCCELLI, Danilo. La question du social. **Cahiers Internationaux de Sociologie**. Paris, v. 93, p. 367, jul./dez., 1992.
- McCARNEY, P.; HALFANI, M.; RODRIGUEZ, A. Hacia una definición de 'governanza'. **Proposiciones**, Santiago do Chile, n. 28, p. 118-155. 1998 (1995)
- MELO, M. A. 'Governance' e Reforma do Estado: o paradigma agente x principal. **Revista de Serviço Público**. [s.l.], v. 47, n. 120, p. 67-82, jan-abr., 1996.
- MELO, M. A. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: VALLADARES, L; COELHO, M. (Orgs.). **Governabilidade e Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira. 1995.
- NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e Insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar Editor/Brasília: ENAP. 1997.

- OCAMPO, José Antônio. Los retos del desarrollo latinoamericano y Caribeño en los Albores del Siglo XXI. In: CONGRESO INTERNACIONAL DE AMERICANISTAS. CONFERENCIA INAUGURAL. 50, 2000, Varsóvia, **Actas**.
- OLIVEIRA, Francisco. Quem tem medo da Governabilidade?. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 41, p. 61/71, mar. 1995.
- OLIVEIRA, Francisco. A derrota da vitória. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 50. p. 13/21, mar., 1998.
- PRETECEILLE, E.; RIBEIRO, L. C. Q. Tendências da segregação e social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 14, n.40, p.143-162, jun., 1999.
- PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**. A experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996 (1994). 260p.
- RODRIGUEZ, A e WINCHESTER, L. **Ciudades y gobernabilidad en America Latina**. Santiago do Chile, 1997, 159p.
- ROSANVALON, P. **Le libéralisme économique**. Paris: Seuil. (1989) 1995.
- SALAZAR, G. De la participación ciudadana: capital social constante y capital variable (Explorando senderos trans-liberais). **Proposiciones**, Santiago do Chile: Ediciones SUR, n. 28, p. 156-183. 1998.
- SANTOS, Boaventura dos. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: **SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E REFORMA DO ESTADO**. São Paulo: USP, 1997, 17p..
- SANTOS, W.G. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro: Campus. 2 ed. 1987.
- SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**. São Paulo: HUCITEC, 1996. 308p.
- SCHAPIRA, M. F. As políticas de luta contra a pobreza na periferia de Buenos Aires, 1984-1994. **Caderno CRH**, Salvador n. 26/27, p. 41-73. jan/dez., 1997.
- TOKMAN, V. Y MARTINEZ (Comps.) **Flexibilización en el margen**: la reforma del contrato de trabajo. Lima: Oficina Regional da OIT para America Latina y Caribe. 1999. Apud OCAMPO.
- VALLADARES, L. COELHO, M. (Orgs). **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1995.
- VELTZ, P. **Mondialisation, villes et territoires**. **L'Economie d'archipel**. Paris: PUF, 1996. 262p.