

Ivo, Anete Brito Leal. Capítulo 1. En publicación: Metamorfoses da questão democrática. Governabilidade e pobreza. Anete Brito Leal Ivo. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Colección Becas CLACSO-ASDI. 2001. ISBN: 950-9231-66-5.

Acceso al texto completo: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/identidad/p1.pdf>

Fuente de la información: Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe - CLACSO - <http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

Capítulo 1

Crise de racionalidade

A transição da modernidade: a sociedade do trabalho

Neste capítulo buscamos compreender como a crise da modernidade, que se expressa como crise de racionalidade, afeta as representações que os atores sociais fazem da sociedade e da política, interferindo sobre suas práticas e estabelecendo novos padrões societários no curso de um processo histórico de transição das sociedades pós fordistas em dinâmicas diferenciadas de organização, desorganização e reorganização da sociedade, da economia e da política e dos nexos internamente definidos nesses diversos âmbitos que se expressam como crise de legitimidade²⁵.

Neste sentido, o argumento que queremos desenvolver é o de que governabilidade e legitimidade são noções historicamente determinadas que se constituem na síntese possível entre os interesses diversificados da sociedade no âmbito do interesse público e que se expressam e materializam historicamente na forma do contrato social; na invenção do Estado; na invenção do 'social'; na invenção do Direito, ou seja, no plano paradoxal das incongruências dos diversos níveis em que se estrutura a realidade, no âmbito das mediações sociais da política e dos Direitos.

Há, portanto, uma energia inovadora no processo de transição que emerge da forma como os sujeitos sociais organizam seus interesses, estabelecem um padrão de convivência civil, organizam a cooperação e encaminham o conflito. Isto significa que a passagem clássica das condições objetivas de organização dos trabalhadores, para as condições subjetivas de sua organização como 'classe para si' torna-se particularmente problemática dadas as novas formas de institucionalização das novas formas de exploração da força de trabalho e a capacidade dos tradicionais canais mediadores do interesse do trabalhador na institucionalidade do novo espaço público em formação.

Efetivamente, ao final do século XX, as sociedades democráticas 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 e do desemprego, enfim a crise de legitimidade aparece como a maior de nosso tempo já que corrói as bases da coesão social. Para aqueles mais vinculados à tendência neo-liberal, a crise da política resulta de um excesso de demandas sociais e da incapacidade do Estado em processá-las²⁶. O diagnóstico deste quadro problemático seria o excesso de Estado e a necessária liberalização da sociedade via o mercado. No plano institucional esta via se expressa na política dos ajustes e reforma do Estado; contrariamente, para outros, que pensam a sociedade de forma alternativa à normatividade neo-liberal, a crise é gerada por uma hegemonia global em torno do mercado, que de um lado desorganiza internamente as sociedades periféricas e de outro dessocializa a economia, criando paradoxalmente sociedades sem sujeitos e aprofundando o fosso entre o social e a política²⁷. A idéia de governabilidade neste caso seria a capacidade de auto-sustentação dos governos na sua relação com as tendências da sociedade, na busca do enfrentamento das desigualdades sociais, que bloqueiam o acesso dos indivíduos à uma cidadania plena e limitam portando o projeto de democracia real.

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 dessas instâncias.

Gorz (1988:13), ao tentar explicar e compreender as mudanças na estrutura do trabalho nas sociedades contemporâneas intui que a modernização produziu seus próprios mitos que não resiste 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 esta racionalização seletiva e parcial em torno do processo de industrialização, como matriz universal, capaz de projetar o futuro, numa perspectiva generalizada do crescimento e progresso material, que hoje já não se sustenta mais. Enquanto não nos desvincularmos desta visão seremos incapazes de dar sentido às mutações em curso, paradoxais com as crenças passadas. Assumir esta abertura crítica, no entanto, não significa recairmos na assunção de novas estruturas de representação também míticas do mercado como mediador possível para o social, que bloqueia o pensamento crítico, nega a perspectiva de futuro, reifica os efeitos perversos da globalização como dado inexorável e necessário e pensamento único.

Efetivamente, vive-se, no presente, a perda dos referenciais ideológicos e políticos anteriores, alimentando um duplo mal-estar, político e social: de um lado, há menor compreensão, leitura e conceituação dos processos em curso; e, do outro, a crença cada vez menor na capacidade dos governos, da política e dos próprios atores sociais em regularem econômica e socialmente a sociedade.

Esses diagnósticos do desalento têm fomentado, de um lado, saídas individualistas, dessocializantes no âmbito dos indivíduos, contribuindo para rupturas do pacto social. A tradução desse caminho se expressa na forma de anomias: competição exacerbada, vivência de guetos, miséria; violência e corrupção. Do lado governamental, dos estados nacionais, associadas às recomendações das agências bilaterais, as saídas têm se orientado para a tecnificação do tratamento da questão social; para a descentralização e focalização das intervenções, gerando um tratamento parcial e fragmentado das questões públicas, aprofundando a segmentação e o isolamento; e pela implementação de políticas repressivas para os “maus” pobres, o social não domesticado.

Na contra tendência desses processos que reduzem e desorganizam a dimensão do interesse e do espaço público, a sociedade tem respondido com ações inovadoras na busca de alternativas reais para a construção do projeto democrático e cidadão. Inúmeras arenas públicas foram criadas onde cidadãos e governos têm processado suas demandas, a exemplo da implementação dos Orçamentos Participativos Municipais e outras iniciativas concertadas entre Sociedade e Estado. Ao lado dessas arenas públicas os movimentos sociais, e especialmente o MST, no Brasil, têm construído espaços reais de sociabilidade e organização do trabalho e da vida, dialogando com as autoridades e as mediações institucionais, ao tempo em que preservam sua autonomia.

A emergência do “novo social”

Na base dessas incertezas encontra-se um processo de transição que envolve a conceituação desse “novo social” emergente das sociedades pós-industriais, e os dilemas e reconversões históricas a que foi submetido através da modernização do Estado, no contexto da sociedade industrial, e mais recentemente pelas mudanças resultantes da reestruturação produtiva e de globalização da economia²⁸.

É fato que, no plano histórico, o “social” constituiu-se como registro próprio da modernidade, produzindo, ao final do século XVIII e início do século XIX uma imagem histórica auto-produtora de si mesma, centrada e estruturada em torno do *trabalho*. A partir deste lugar central dos indivíduos no mundo do trabalho, eles estruturavam seus vínculos sociais (e seu lugar social) e construíam sua identidade e seus pertencimentos.

Esta 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 formação 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. Da mesma forma a constituição do Estado protetor (Estado do Bem Estar) através das políticas sociais foi a resposta histórica do pós-guerra, 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, a justiça e as políticas sociais resultaram mesmo na governabilidade gerada pela luta social dos trabalhadores organizados (e de suas famílias, contra a ameaça desenfreada e desorganizadora do mercado.

Esta 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.

Efetivamente, desde o século XVII a sociedade, buscando sua emancipação face à natureza elabora a doutrina do contrato social²⁹, no qual o vínculo social resulta de uma instituição voluntária e artificial, criando as bases de repensar-se o equilíbrio instável da coesão, integração social e política, ou seja, de uma governabilidade civilizatória da modernidade.

Neste plano, o liberalismo, associado ao capitalismo moderno, procurou reconciliar, através do “domínio público” universal, cristalizado no Estado Moderno, as contradições entre as lógicas dos interesses divergentes das classes na produção capitalista, com a igualdade de acesso aos direitos dos cidadãos. Rosanvalon (1994: 17/26) enfatiza o lugar importante que a idéia de “segurança” ocupa na busca de instrumentos e instituições destinados a liberar os homens do arbítrio da natureza. Neste sentido lembra a defesa de Leibniz do ‘seguro mútuo obrigatório’ como instrumento de justiça, que se opõe à teorização de Hobbes sobre o Estado como redutor da incerteza³⁰. Dessa perspectiva o seguro se constitui em mediador substituto ao contrato social, produzindo os efeitos da proteção e garantindo, por uma política social redistributiva, a coesão social³¹.

Ao final do século XIX acadêmicos, como Dürkheim³² e republicanos encaminharam a questão da coesão social em torno de uma compreensão dos processos de 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 gera-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.

Dürkheim³³ reformulou o conceito de solidariedade no momento em que o desenvolvimento do processo de industrialização ameaçava as antigas formas de reprodução de uma ordem fundada na tradição e no costume. Para os republicanos, no início do século XX, a solidariedade constituía-se num processo de responsabilidade de toda a sociedade por si própria, tendo o Estado por garantia³⁴. O princípio da solidariedade, então, inspira-se no Direito Romano em torno da idéia de acordo de dever ou ter direito à uma obrigação de cada um pelo todo. A essência é uma idéia de “garantia”, de interdependência recíproca da parte com o todo do ponto de vista jurídico.

O Estado moderno transformou-se, então, no primeiro detentor da autoridade legítima, racional e territorialmente universal, constituindo-se na força de desenvolvimento dos Estados capitalistas contemporâneos³⁵.

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 a proteção aos trabalhadores que perderam a capacidade de uso da força de trabalho (doenças, invalidez, desemprego, velhice, acidentes...). Ou seja, com o Direito social criam-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.

Isto significa um processo de autoreflexividade da sociedade, implicando responsabilidades individuais e coletivas claramente definidas e não só boas intenções morais de caráter difuso. Jamur (1999: 32) diferenciando a solidariedade na modernidade diz que ela deixa de se referenciar apenas “à moralidade e aos costumes sendo concernente à esfera privada da vida dos indivíduos para tornar-se uma questão que diz respeito à esfera pública, aos fundamentos de viver em sociedade.”

O desenvolvimento da economia foi revelando os limites de um sistema de regulação social regido apenas por princípios da “responsabilidade individual e do contrato”, o que tornava difícil distinguir no campo das responsabilidades aquilo que derivava do indivíduo e o que decorre dos fatores externos. A noção de “riscos coletivos” permitiu, então, tratar problemas diversos a partir de uma mesma categoria; ademais a passagem dos princípios securitários ao âmbito do social lança um novo olhar sobre o social, na medida em que reconverte uma noção restrita à subjetividade da responsabilidade individual para uma noção objetiva do risco coletivo. Segundo Ewaldi (1986, cit. por Jamur, 1999) transita-se, pois, de um regime regido pelo dispositivo da responsabilidade individual e fundado no Direito Civil para um regime de solidariedade com um contrato social fundado na noção de Direito Social.

Ao final deste século, quando as regulações implantadas pelo Estado capitalista no quadro de vigência da sociedade industrial estão sendo profundamente abaladas, Castel (1995: 22/25) indica a necessidade de redefinir-se o pacto social e as novas bases da solidariedade, do trabalho e da cidadania.

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 no Estado moderno de Bem Estar Social a versão institucional dessa regulação.

Mas, o que entendemos por “social” e como este se reconfigura no contexto das sociedades contemporâneas, especialmente nas latino americanas? A resposta à esta questão é encaminhada por Bruno Lautier (1999). 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 postas por essas políticas no final desta século.

Um primeiro elemento, segundo este autor, diz respeito à 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 que se pensava. Segundo, o sistema de assistência social perdeu o caráter residual para atuar de forma mais abrangente e segundo objetivos focalizados: os inaptos em número crescente; os aptos excluídos da moderna economia; e os excluídos da participação da economia moderna. Terceiro, 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 produtivo³⁶.

Ou seja, desvincula-se a questão da pobreza dos seus determinantes estruturais e separa-se os indivíduos submetidos à essa condição dos seus lugares no sistema produtivo (como projeto ou como perda). Por conseguinte, desvincula-se eles do sistema de Direitos sociais, passando assistência a constituir-se um atributo individual para aqueles que “moralmente” têm direito ou potencialidade para desenvolverem-se. Transforma-se, portanto, a política em medidas técnicas capazes de distinguir, contar e atribuir benefícios a aqueles beneficiários desse novo sistema.

Segundo Lautier (1999) o “social” não é um lugar³⁷, mas um conjunto de mediações que se estabelecem entre três ordens: a econômica, a política e a ordem doméstica³⁸. As definições que geralmente se referem ao social como “lugar” designam o “social” como tudo o que não é nem econômico, nem político. Ou, numa visão mais institucional, define-se como 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, como a transferência e distribuição de bens e serviços gratuitos são mediações jurídicas, monetárias e de serviços (públicos) que recobrem todo um sistema de direitos e obrigações entre os cidadãos e o Estado. Estes Direitos e obrigações têm um forte componente arbitrário e dependem do contexto cultural e histórico em que se inscrevem³⁹.

Mas os vínculos que se estabelecem entre democracia e política social são sempre ambivalentes, vez que enquanto a universalização e a homogeneização dos Direitos não sejam alcançados ou concluídos estas políticas aparecem restritas a um compromisso corporativista do núcleo estável dos trabalhadores assalariados e funcionários do Estado, podendo aparecer como um sentido inverso, ou seja, como fracionamento das situações econômicas, entre os integrados e os não integrados ao sistema de seguridade, que podem levar a formas de dependência políticas de caráter anti-democráticas, clientelistas, aparecendo como operações políticas puramente assistencialistas ou de caráter filantrópicas; a um assistencialismo populista, que pode fundar um neo-clientelismo ou ainda, conduzir a políticas de cunho eminentemente repressivas.

Esta ambivalência inerente ao processo gradativo de extensão das políticas sociais funda um dos principais dilemas da governabilidade da América Latina: manter a ordem jurídica e política baseada no princípio da igualdade básica entre cidadãos num contexto de aprofundamento das desigualdades no acesso à distribuição de riqueza e aos bens públicos. Num quadro que expressa, como no caso do Brasil, o maior nível mundial das desigualdades. Na base desse paradoxo encontra-se a reprodução de relações sociais entre Estado e sociedades, baseadas no patrimonialismo, no autoritarismo e na exclusão, que ao se completarem conseguiram reproduzir-se ao longo do processo de formação da sociedade brasileira, tanto na vigência de regimes democráticos e populistas, como nos regimes autoritários⁴⁰.

Sônia Fleury (1998) localiza, portanto, a crise de governabilidade na América Latina (sustentabilidade dos governos) como decorrência de dois fenômenos concomitantes: de um lado, o esgotamento do pacto corporativo que legitimou o exercício do poder político no Estado popular desenvolvimentista; de outro, as dificuldades de readequação das economias nacionais ao processo de globalização em curso. Ademais a emergência de novos atores, externos ao pacto corporativo prevalecente, desloca a esfera do embate entre os atores e dificulta os atores tradicionais adaptarem-se à nova matriz societal e política que emerge da crise do trabalho.

De modo geral a tendência recente da proteção social na América Latina, assume, assim, caráter híbrido e problemático. Nesse processo observa-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) a emergência e multiplicação de regimes de proteção particulares das empresas ou a passagem dos regimes de aposentadoria por capitalização; (iii) frente aos regimes de assistência estamos face a um duplo movimento: 1. a lógica da assistência focalizada formulada pelo Banco Mundial e referidas a limitar o auxílio aos “bons pobres que têm verdadeiramente necessidade de ajuda. Para tanto desenvolvem-se técnicas visando eliminar os “falsos” pobres, dentro dos objetivos normativos e morais da “boa governança”⁴¹. 2. A lógica da assistência populista que se refere não à identificação dos que devem receber a assistência, mas representa uma relação social de cima para baixo do seu líder e do Estado para com o seu povo⁴².

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

A destituição do social e hegemonia do mercado

Ao final do século XX a reforma neoliberal contemporânea, institui-se como a nova versão institucionalizada dessa tensão e conflitividade histórica, encaminhada, agora, como a “vitória” ou hegemonia do mercado sobre a sociedade, num contexto de acumulação internacional sem fronteiras e sob a hegemonia do capital financeiro.

Esse novo processo de acumulação implica uma reestruturação produtiva cuja lógica de administração da crise do modelo (fordista) se faz através de dois movimentos básicos: (i) uma maior concentração de capitais, através de operações de fusões entre empresas, reforçando as parcelas mais fortes do mercado, ou seja, o *monopólio* e, aliado a este, uma política de *contração do emprego* transformando a dinâmica da 'exclusão' e do 'desemprego' nas maiores questões das sociedades contemporâneas, dadas as proporções e gravidade do processo de dessocialização 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.

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 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, em estímulos e engajamentos que considerava projetos coletivos, forjadores de certa coerência social. Antes a questão 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) expressam fraturas dos vínculos sociais entre indivíduo, trabalho e comunidade, reforçando engajamentos personalistas e "egoístas" com enormes dificuldades de costura social. Procede-se à passagem do "sujeito do trabalho" para o "sujeito do consumo"⁴³, restringindo a dimensão ampliada da cidadania à integração dos indivíduos aptos ao mercado.

No âmbito macro-econômico, a lógica da reprodução financeira globalizada e ultraliberalizante privilegia o jogo impessoal das bolsas, na determinação instável dos preços dos papéis e da moeda, em detrimento da produção da riqueza e da construção das bases materiais da vida. Esta é também a lógica do Estado-Nação forte⁴⁴, aquele que promove os ajustes institucionais e as políticas monetárias. E, o que é mais grave, esta lógica opera através de sistemas informacionais (das telecomunicações) que não obedecem a quaisquer tipos de controle institucionalizado, diluindo a responsabilidade dos sujeitos sociais.

Por esse mecanismo de reprodução, a dimensão de futuro e o ideal de Nação pelos quais se constróem projetos e instauram valores coletivos, ficam reduzidos ao jogo dos riscos do mercado financeiro, cujo objetivo imediato é derrubar operações, lutar contra moedas e governos. Altera-se pois, a base e o *ethos* da conflitividade social e do contrato social.

Este processo envolve inúmeras contradições⁴⁵:

Em *primeiro lugar* quanto mais a lógica impessoal do contrato mercantil em escala *global* se impõe universalmente, observa-se, ao mesmo tempo, ao nível da lógica das empresas, uma maior concreção das relações de tipo cooperativo em redes (modelo parceria e terceirização) que se autonomizam num padrão de dependência⁴⁶ no âmbito do *local*; por outro lado, também uma mobilização de recursos extra-econômicos necessários à constituição de competências técnicas coletivas, como a inovação.

Em *segundo lugar*, a dinâmica da economia gera uma tensão na temporalidade dessas condições da acumulação em termos de dupla velocidade, aquela própria à competição dos mercados (de grande intensidade) e aquela vinculada à criação das condições “extra-econômicas”, que implicam a constituição de conhecimentos, acordos e confiança entre os sujeitos sociais (âmbito de competência das políticas públicas sociais e sobretudo das instâncias territorializadas do governo e das comunidades locais) que requerem políticas de longo prazo.

Em *terceiro lugar* e este 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 se integrarem neste novo padrão de solidariedade nem de formação dessas competências, o que coloca estas sociedades periféricas debilitadas em temporalidades desfavoráveis, da perspectiva da própria lógica da capacitação para a competição. A recuperação desses *déficits* de competências no plano societal requer acumulação de experiência de longo prazo.

Esta visão hegemônica do processo de globalização impõe-se como representação cognitiva acêntrica da sociedade, orientando crenças (favoráveis ou desfavoráveis) que atuam de certa maneira como guia na ação dos atores, governos e instâncias políticas internacionais⁴⁷, apresentando-se como suposta realidade inexorável, mesmo admitindo a falência ou as conseqüências adversas sobre o desenvolvimento humano e social.

Enquanto crença favorável e “pensamento dominante” esta idéia leva à ilusão da equidade das trocas entre blocos e a uma suposta democratização das oportunidades entre países, regiões, cidades e segmentos sociais, pelo acesso à informação globalizada e intensidade do processo de competição. Na base desse raciocínio considera-se o crescimento como condição suficiente de superação da pobreza.

No âmbito do tratamento da questão “social” retira-se o caráter universalista dos Direitos, passando-se gradativamente a uma política segundo os atributos pessoais (dos mais aptos). Por outro lado, o caráter fregmentado da incorporação de diferentes segmentos das classes trabalhadoras ao sistema (baseado no Direito restrito à camada assalariada) gerou uma conversão 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.

Ou seja, por uma operação de reconversão simbólica desloca-se a questão da insuficiência e fragilidade do Estado de Bem Estar ou da natureza restrita da ação do Estado em matéria de previdência e ampliação mais universal dos benefícios, em responsabilidade individual dos que a ele acederam. Setores da classe média (assalariados do setor público e privado) são ao mesmo tempo vítimas e bandidos de um sistema inconcluso. A base desse raciocínio são os cálculos matemáticos da contribuição/benefício, da perspectiva individual e não o papel e a responsabilidade social do Estado. Com isto dilui-se a compreensão dos determinantes estruturais da crise e toma-se os efeitos por causas. “De fato a retórica do B.M.(FMI) jamais admitiu que o ajustamento econômico fosse produtor intrínseco da pobreza” (Lautier, 1999).

Neste sentido, a globalização se instaura como o novo mito de progresso, um consenso vazio cuja “crença” impossibilitaria qualquer reação crítica, sob pena de supostamente obstaculizar-se o progresso iminente, colocando-se como força de atraso ao desenvolvimento.

A fetichização deste mercado virtual traduz-se na impessoalidade das transações, das relações de poder e da exploração, dilui responsabilidades institucionais e o papel dos atores. Forma sociedades sem sujeitos. Por outro lado, a rapidez das transações reforça a imagem de um “social” desterritorializado –a partir de relações que não seriam mais inscritas localmente, apesar das alterações radicais que se apresentam no cotidiano de nossas práticas sociais. De fato, se as trocas mercantis expressavam relações sociais, as trocas financeiras do mercado virtual intermedia valores voláteis e estratégias de ganho que esvaziam o senso do “social”. Assim, a sociedade deixa de ser um “fato de consciência”⁴⁸ para reduzir-se a um sistema de redes, a uma racionalidade mecânica.

Sem deixar de reconhecer o imperativo das ações globalizadas e a recomposição das escalas regionais e locais, as reflexões aqui estruturadas mostram, inversamente, que a globalização como processo não pode ser tomado como crença inexorável, nem as sociedades podem ser reduzidas à única dimensão auto-determinante do mercado. São as próprias agências internacionais que agora reconhecem os limites dessa política ultraliberal, indicando uma “terceira onda” no processo da reforma que *ênfatiza a lógica da integração social e da luta contra a pobreza*. A contradição foi gerada nos próprios interstícios do processo da acumulação e na expressão limite do conflito social, da anomia e aumento da violência.

Novas solidariedades: a formação de um espaço público ampliado

Dentro deste 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 transversais de inserção e formação de renda, dado o refluxo das políticas de integração pelo trabalho, como propõe Castel (1995) e como vem se implantando em vários países 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, 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 esta 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 culturais; 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 reconceitualização do social não mais restrita apenas à relação territorializada e ao lugar preciso das relações de produção, estruturando a sociedade no seu conjunto. Os atores sociais inventaram novas lutas, introduzindo uma conceitualização 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 em torno do Estado e do trabalho, abalando as formas clássicas de coesão social. Esta 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 sociais⁴⁹.

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

Assim, reafirma-se nas democracias emergentes uma nova cultura política assentada na ideia 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.

Este princípio estruturante da nova solidariedade, amplia a base de determinação e compreensão do social, antes localizada nas relações salariais para uma nova regulação que privilegia as dimensões cooperativas e os arranjos sociais na obtenção de consensos parciais e resultados específicos.

Este deslocamento, no entanto, contém ele próprio uma nova conflitividade 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), realizada no âmbito do local e do comunitário, ou segmentada segundo alvos específicos (política de assistência focalizada).

A ação coletiva, antes centrada sobre os conflitos do trabalho, parece remeter-se à uma lógica reivindicativa dos direitos sociais, dirigidas 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), agrupadas genericamente no terceiro setor⁵⁰, 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 desta natureza, que reafirma a solidariedade como princípio federativo das ações sociais, implica em reconhecer-se, inversamente, carências deste 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 fragilidade dos laços ou vínculos sociais, expressos na ampliação da precariedade do trabalho, aumento do desemprego, da indigência, da violência, ameaçando a sociabilidade real e a coesão social.

Supõe, também, o reconhecimento inequívoco da insuficiência das políticas públicas e de crise do sistema de previdência social, estruturado 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 limites da indigência no Brasil⁵¹ acabaram por mobilizar amplos setores da sociedade, empresas, Partidos políticos, associações profissionais e privadas, de cunho filantrópico e/ou humanitário, religiosos, apoiados por organismos internacionais e articulados em redes, no engajamento e promoção de ações emergenciais de socorro à diferentes setores da população submetidos a situação de risco, indigência e flagelo: como jovens e crianças vivendo nas ruas, idosos, desempregados, sem-terra e sem-teto, famílias atingidas pela seca e pela fome, as quais 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 Betinho, 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 território nacional, ou seja 10 anos depois do processo de abertura política 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 irregularidade e escândalos de corrupção no âmbito do Orçamento Nacional.

Estas ações cidadãs de solidariedade e de construção de um espaço público democrático brasileiro, que contou 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, estas arenas forjaram uma auto-consciência 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. Nesta linha, guardando as diferenças de caráter político e ideológico formou-se um consenso 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 contratuais (Lei Brasileira de assistência, de dez. 1993). Por este mecanismo cria-se a divisão dos mais pobres entre os pobres e sedimenta-se um universo de “excluídos” da proteção social⁵².

Falar em “direito à assistência” de acordo com o instrumento legal de 93, no Brasil, apenas institucionaliza o princípio restritivo. Lautier (1999) analisando as consequências 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; exclui-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 delinquência 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 mantêm-se 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, nem sempre conciliáveis: uma *dimensão institucional* que se orienta fundamentalmente para a aplicação dos direitos e distribuição de bens e serviços públicos, através 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, assentada 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 têm sido apoiadas e reguladas (também em direções distintas) por agências internacionais de desenvolvimento e de solidariedade. Na base dessas diferenças encontra-se uma *nova conflitividade* 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 enquanto procedimentos e formas de mediação entre governo e sociedade, dependentes do tipo de sociedade e da natureza do projeto democrático que se quer.

Isto conclama a pensar-se em dois modelos distintos e concorrentes de democracia e governabilidade: (i) aquele voltado mais exclusivamente para os mecanismos formais de formação do consenso pelo voto (vontade unitária) e pelos mecanismos de representação institucionais, 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; e outro (ii) de natureza mais sociológica, que apregoa a formação da democracia enquanto sociabilidade real⁵³ 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. Oliveira (1995:69) 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 autonomizar-se, constituindo-se não só interlocutores da burguesia ou do Estado, mas definidores de políticas.

Isto indica que há um campo de conflitividade 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.

As tentativas de resolução dessa nova conflitividade

De modo geral observa-se o fim de um estilo hierarquizado, verticalizado e centralizado de poder, impondo novas responsabilidades institucionais às unidades sub-nacionais, e ao poder local, que passa então a se constituir em instância prioritária, subunidade da desregulamentação do Estado, no contexto da globalização. No âmbito do movimento de desconcentração da economia e do Estado a descentralização das políticas constitui-se um dos aspectos mais relevantes da reforma institucional em curso, sobretudo no plano da gestão das políticas sociais e de extensão dos direitos de cidadania.

A crise do Estado, as pressões sociais e o desenvolvimento de experiências inovadoras por parte de agentes públicos apontam para mudanças de um modelo de gerenciamento do social, sem que se tenha claramente definido um modelo de gestão e de responsabilidades intergovernamentais. As instâncias locais atribuí-se a responsabilidade de gerenciamento do sistema de assistência. Carvalho (1997) e Arretch e Rodrigues (1998) mostram que, na ausência de uma política de articulação intergovernamental deste processo, a descentralização é marcada por desigualdades, incoerências e descontinuidades de toda ordem⁵⁴. De fato expressam a ambigüidade própria à operação descentralizadora em dois sentidos (o da reforma e ajuste do Estado e o do processo de democratização do Estado, no sentido de autonomização política dos municípios, participação e transparência...). Assim as contradições que se instauram nesses processos relativizam as possibilidades de sucesso e o caráter supostamente virtuoso dessas mudanças institucionais.

O consenso sobre a crise tem implicado, então, na 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 este 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 consensos. Situa-se, portanto, na base societária⁵⁵ dos grupos engajados, dependendo da matriz de coesão existente e do “senso cívico”⁵⁶ de cada sociedade.

É da perspectiva da construção de alternativas e formulação de nova hegemonia que se tem desenvolvido *teses de desenvolvimento auto-sustentável* a qual supõe a construção de um poder local assentado numa nova cultura política, centrada na solidariedade como instrumento de libertação e articulação de energias sociais e políticas fragmentadas, a partir do acesso à informação. Estas ações implicam descentralização do poder e das políticas, o reforço de ações participativas assentadas no poder social das comunidades locais e parcerias com setores ativos dessas localidades⁵⁷.

Nesta mesma linha têm sido desenvolvidas *experiências de participação social* e princípios normativos de engajamento social, potencializando a ação comunitária nos espaços públicos, e a criação de arenas públicas mediadoras dos interesses sociais de forma a democratizar o Estado e a sociedade, tornando-os mutuamente responsáveis. No âmbito institucional, estas mudanças têm envolvido para além das políticas de descentralização, as experiências de co-gestão, a instauração de Conselhos setoriais e comunitários, as parcerias entre agentes públicos e privados, a implantação de mecanismos de participação nas instâncias decisórias do planejamento e da gestão dos recursos, a exemplo dos orçamentos participativos.

A eficácia desses princípios normativos e estratégias institucionais estão condicionadas, 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 local⁵⁸. O padrão de cooperação e coordenação entre atores sociais e políticos no desenvolvimento de competências garantiriam, assim, o Estado eficiente.

Este novo modelo normativo de regulação local da cidadania pelo Estado, assentado no paradigma da *governance* associa então eficiência e inovação com justiça social⁵⁹ através do estímulo à práticas democráticas.

Esta nova matriz de ordenamento do Estado e da sociedade civil tem gerado o desenvolvimento de categorias intermediárias⁶⁰, que buscam dar conta dessas transformações, a exemplo da noção de *local governance*⁶¹.

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 pobreza⁶².

A implementação desses novos arranjos, no entanto, nem sempre resultaram 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 pobreza⁶³, aprofundando práticas predatórias⁶⁴ como o clientelismo, o caciquismo, o fundamentalismo, ou, às vezes, reconvertendo estas ações em favor de interesses particularistas de grupos econômicos locais ou extra-locais, 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 relacionais⁶⁵.

A questão é que a implementação local dessa política supõe municípios com capacidade institucional de gerenciamento e geração de renda nem sempre compatíveis com a realidade institucional preexistente da rede de municípios brasileiros. Lavinhas, L. (1998) em estudo sobre a capacidade dos municípios brasileiros de absorverem esta política demonstra que apenas 5% desses municípios têm condições de implementar plenamente políticas de renda mínima, dada a pobreza econômica dos municípios e em decorrência, a insuficiências da arrecadação e do aparato institucional local.

Resumindo, poderíamos retomar a questão da governabilidade nas premissas postas por Habermas⁶⁶, sobre a crise da racionalidade, compreendida pelo dilema entre acumulação e legitimidade. A expansão do papel do Estado e seu crescimento na intervenção na esfera da economia, se articula às características políticas da crise, como consequência da mudança de valores e estruturas da participação, das preferências e expectativas políticas.

Esta tese da análise dos Estados capitalistas, como sistemas complexos tem por base um princípio organizador de duas faces: de um lado, consiste na afirmação de um domínio não político de classe (“despolitização da relação entre as classes e conversão ao anonimato do domínio de classe”); e, de outro, desenvolve-se na instituição do mercado pelo “intercâmbio de equivalência” (como fetichismo) onde a orientação do interesse substitui a ação orientada para o valor, conforme Pasquino, in Bobbio (1983). O autor, então, propõe um sistema interpretativo que remonta à teoria dos sistemas articulada à uma releitura moderna de Marx, estendendo sua interpretação ao conjunto do

sistema social a partir de quatro tendências da crise, que se localizam em estruturas contraditórias e paradoxais de diversos níveis, sempre que:

- (i) “o sistema econômico não cria a medida necessária de valores de consumo;
- (ii) o sistema administrativo não produz a medida necessária para escolhas racionais;
- (iii) o sistema legitimador não fornece a medida necessária de motivações generalizadas;
- (iv) o sistema sócio-cultural não cria a medida necessária de *sentido* que motiva a ação”⁶⁷.