

# INTRODUÇÃO

## **Democracia, Cidadania e Pobreza: a Produção de novas Solidariedade**

**Anete Brito Leal Ivo**

A atualidade vive um contexto de crise política, em que os referenciais tradicionais, as idéias, os projetos e os programas nos escapam, expressando limites na compreensão do presente que afetam os ciclos intelectuais (crise de paradigmas); o processo político (limites claros entre direita e esquerda; a noção de classes social) e institucional (redefinição do papel do Estado, dos partidos e dos sindicatos). Ou seja, vive-se a perda dos referenciais ideológicos e políticos anteriores, alimentando um duplo mal estar político e social: de um lado, há uma menor compreensão, leitura e conceituação dos processo sociais em curso; do outro, a crença cada vez maior na incapacidade dos governos em regularem econômica e socialmente o sistema.<sup>1</sup>

Na base dessas incertezas encontra-se um processo de transição que envolve a conceituação desse novo “social”<sup>2</sup> emergente das sociedades pós-industriais, submetidas a um processo de reestruturação produtiva e de globalização da economia. Efetivamente, no plano histórico, o “social”

---

<sup>1</sup> Ver a propósito MARTUCCELI (1992) La question du social. *Cahiers Internationaux de Sociologie*. v. XCIII, Paris, jul/dec.; FITOUSSI, J. P. e ROSANVALLON. P (1996) *Le nouvel âge des inégalités*, Paris, Seuil-Essais, 231 p; BOBBIO, N. (1996). *Droite et Gauche*. Essai sur une distinction politique. Paris, Seuil-Essais, e outros.

<sup>2</sup> Ver especialmente MARTUCCELI (1992) ibdem p. 368-380 e. CASTEL (1995) *Les Métamorphoses de la Question Sociale*. Une chronique du salariat. Paris Fayard, 490 p

constituiu-se como registro próprio da modernidade, produzindo, ao final do séc. XVIII e início do séc XIX ,uma imagem histórica auto-produtora de si mesma, centrada e estruturada em torno da noção do trabalho. A partir deste lugar central no mundo do trabalho os indivíduos 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, dos sindicatos; do Estado protetor e de um sistema de representação política baseado na impessoalidade das relações de poder, como resposta ao problema da coesão social.

Este processo supunha a transformação de uma economia moral do protesto (contra a fome, a injustiça, e etc.), próprias à ordem tradicional e teológica, numa forma de conceituação social das relações sociais pelo conflito, baseada numa cultura política de classe, assentada numa economia política da exploração, favorecendo um visão unitária da história e da sociedade.

Se o social, definido a partir do lugar nas relações de produção, 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 (expressas na luta feminista; na luta estudantil; nos movimentos de natureza étnica e culturais; nas lutas por moradia; no movimento ecológico, entre outros) (ver BORGES, C.). Assim a conceituação do social não é mais comandada exclusivamente por uma relação territorializada e um lugar preciso, das relações de produção, estruturando a sociedade no seu conjunto. Hoje, os atores sociais, na sua reprodução social, inventaram novas lutas, introduzindo uma conceituação do social mais ampla que aquela das classes sociais.

A vida social, então, aparece fragmentada. O “social”, tendo se decomposto para além do papel central da classe trabalhadora, abriu-se a novas expressões de demandas políticas, de base identitária e cultural, alimentando a desestruturação das formas clássicas de solidariedade em torno do Estado e do trabalho, comprometendo a coesão social. Esta instabili-

dade institucional é acompanhada do refluxo de identidades sociais, 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, por conseguinte, o lugar do conflito. As reivindicações e aspirações antes agregadas e canalizadas pelas organizações sindicais, transformaram-se, na década de 80, em apelos diretos ao Estado, conduzidos pelos diferentes e múltiplos movimentos sociais<sup>3</sup>

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

Neste contexto, vemos reafirmar-se nas democracias, uma **nova cultura política assentada na idéia da solidariedade** como ideologia de base, capaz de mobilizar um conjunto de agentes políticos e sociais e legitimar sua ação política. Conformam 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 novo princípio estruturante da ação social e política, em torno da noção de solidariedade, desloca a conceitualização do social, antes assentada na dimensão do conflito, para uma nova regulação que privilegia as dimensões cooperativas e os arranjos sociais na obtenção de consensos parciais e resultados específicos. A ação coletiva, então, antes centrada sobre os conflitos do trabalho, parece remeter-se a 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, o terceiro setor, indicando que a política não é mais privilégio exclusivo da esfera governamental do poder pú-

---

<sup>3</sup> Ver a propósito toda uma literatura sobre Movimentos Sociais, cuja síntese pode ser encontrada em GONH, M. da Glória (1997) *Teorias dos Movimentos Sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*. S.Paulo, Ed. Loyola. Para a Bahia, sugere-se igualmente CARVALHO, I. e LANIADO, R. A Sociedade dos fatos consumados. *Caderno CRH*, n.17, jul/dez, p 35/56.

blico mas é também co-responsabilidade dos agentes sociais da sociedade civil.

Um consenso desta natureza, que reafirma o princípio da solidariedade, como princípio federativo das ações sociais, implica em reconhecer-se, inversamente, carências deste valor no padrão das relações políticas e sociais existentes, com fraturas do tecido social, expansão da vulnerabilidade e fragilidade dos laços ou vínculos sociais,<sup>4</sup> expressos na ampliação da precariedade do trabalho, do desemprego, da indigência, da violência, que ameaçam o senso cívico e a coesão social.

Supõe, também, o reconhecimento inequívoco da insuficiência das políticas públicas e da 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, no âmbito de um modelo de Bem-Estar Social.

É certo que as condições limites da indigência no Brasil<sup>5</sup> acabaram por mobilizar amplos setores da sociedade, empresas, Partidos políticos, associações profissionais e privadas, de cunho filantrópicos e/ou humanitárias, apoiados por organismos internacionais e articulados em redes, no engajamento e promoção de ações emergenciais de socorro à diferentes setores da população submetidos a situações de risco, indigência e flagelo:<sup>6</sup> como jovens e crianças vivendo nas ruas, idosos, desempregados, sem-teto e sem-terra, famílias atingidas pela seca e pela fome, que se encontram fora dos circuitos oficiais de benefício da proteção social; alguns mesmos privados do convívio com a família e a comunidade.

---

<sup>4</sup> Para usar expressão de CASTEL, R. (1995) *ibidem*.

<sup>5</sup> Cf. ROCHA, Sônia (1996) (1996) Renda e Pobreza: os impactos do Plano Real. *Revista Brasileira de estudos de População*. ABEP, v. 13 (2), S. Paulo, jul/dez.. A autora indica para o conjunto de seis metrópoles brasileiras (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre) um total de 11.327.255 de pessoas em condições de pobreza como insuficiência de renda, em janeiro de 1996.

<sup>6</sup> Dentre estas destaca-se a Campanha nacional “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, articulando a esfera pública e privada através dos princípios da parceria, da solidariedade e da descentralização, liderada por Betinho, presidente do IBASE. (Instituto Brasileiro de Análises Políticas e Econômicas) no início da década de 90.

Ademais, as práticas predatórias que tradicionalmente regularam a distribuição dos benefícios sociais, no Brasil, como em muitos outros países da América Latina, orientadas pela vigência de privilégios, corrupção e clientelismo, têm sido questionadas no desenvolvimento das sociedades democráticas, impondo a construção de mecanismos institucionais de controle e transparência, o *accountable*, das ações públicas, pelos quais é possível a sociedade exercer maiores controles sobre o poder público. Têm, portanto, indicado a necessidade de reformulação do modelo tradicional de assistência social, até então praticados pelo Estado.<sup>7</sup>

Estas dimensões solidárias comportam, portanto, dimensões distintas e 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, mais próximas das instâncias oficiais de governo; **uma dimensão reivindicativa**, que envolve a ação de sujeitos políticos coletivos, assentada na identidade de valores de base e na organização de interesses comuns; a ação articulada entre distintos níveis da **ação intergovernamental**; e a **ação concertada entre agentes públicos institucionais e diferentes setores da sociedade civil** na organização de interesses convergentes.

Na base dessas diferenças encontra-se uma luta que se trava no próprio campo da democracia, determinando o seu sentido e orientando suas práticas. Isto conclama a pensar-se em dois modelos distintos e concorrentes de democracia e, por conseguinte, de ações solidárias: aquele voltado para a formação consensual, que acredita na possibilidade de uma vontade unitária, através do voto e dos mecanismos de representação institucionais. Esta concepção insiste na formação do espaço público como instância de concertação entre os agentes; o outro, de natureza

---

<sup>7</sup> Em diversos países observa-se o redesenho de novos programas de assistência, enfrentando a questão da indigência. No Brasil, o novo desenho de intervenção governamental na área da assistência, é coordenado pelo Conselho da Comunidade Solidária, vinculado diretamente ao gabinete do Presidente da República, articulando setores do governo e representantes da sociedade civil.

mais sociológica, apregoa a assunção de responsabilidades pelos próprios atores, cuja versão prática é a explosão centrípeta das minorias.

De todo modo, observa-se o fim de um estilo hierarquizado, verticalizado e centralizado de relação do poder central, impondo novas responsabilidades institucionais ao poder local, que, nesse contexto, apresenta-se como possível ator político, social e econômico, no processo de reestruturação da economia e reforma do Estado. A **descentralização das políticas sociais** constitui-se, estão, neste quadro, um dos aspectos mais relevantes da reforma institucional em curso, no plano da gestão das políticas sociais e de extensão dos direitos de cidadania. (Ver CARVALHO, I.). A crise do Estado, as pressões sociais e o desenvolvimento de experiências inovadoras por parte de alguns agentes públicos apontam para mudanças de um modelo de gerenciamento do social, sem que, no entanto, se tenha claramente definido um modelo de gestão e de responsabilidades intergovernamentais. Na ausência de uma política de articulação deste processo, ele é marcado por desigualdades, incoerências e descontinuidades de toda ordem.

Assim, as contradições que se instauram nesses processos relativizam as possibilidades de sucesso e o suposto caráter intrinsecamente virtuoso dessas mudanças institucionais.

PUTNAM (1994)<sup>8</sup> observa que quanto mais a cultura democrática ganha prestígio moral, mais cresce uma insatisfação generalizada quanto aos resultados práticos desta política. Também LE GALÈS (1995) demonstra que quanto mais as reformas institucionais dos anos 80 reforçaram o poder das cidades, isto ocorre paradoxalmente num contexto em que as autoridades locais têm papel declinante, em decorrência da ação conjugada de vários fatores: crise fiscal e ajuste econômico; crescimento de organizações privadas; expansão da informalidade do mercado de trabalho e ampliação de demandas insatisfeitas.

---

<sup>8</sup> PUTNAM, R.D (1994). *Making Democracy Work*. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, Princeton University Press. Ver, neste número BAIARDI, A.

Ou seja, inseridas num contexto de incertezas e de reajuste institucional, acompanhado pelo declínio moral das referências políticas, em termos de resultados eficazes, a crise política tem caráter deslegitimatório.

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. Todas elas têm como ponto de partida uma visão ampliada da política, para além das autoridades públicas, na agregação das formas associativas e cooperativas com amplos setores da sociedade local. O ponto estratégico deste novo modelo situa-se, portanto, em competências de ordem social pré-existentes, que estimulam a inovação, requerem aprendizagem e cooperação, negociações e consensos. Situa-se, portanto, no plano de uma regulação de base societária (Ver IVO, A), dependendo do padrão de coesão existente e do senso cívico de cada sociedade (PUTNAM cf. BAIARDI).

A análise deste contexto de dificuldades tem estimulado o desenvolvimento de teorias de nível intermediário,<sup>9</sup> capazes de dar conta dessas transformações, recontextualizando o âmbito da ação do Estado e o padrão de relação entre Estado e sociedade civil. Estes conceitos mais flexíveis procuram apreender as novas formas de organização e intersecção do tecido social nas suas relações diversificadas com a gestão da democracia, o fortalecimento da cidadania e o enfrentamento da pobreza.

É dentro desse quadro de mudança de paradigmas que se inscreve uma reconceitualização do campo social em termos de um processo de formação da vulnerabilidade social, entendida pela conjunção entre precarização do trabalho e fragilidade de suportes relacionais (CASTEL, R.), apontando para a necessidade de **formulação de políticas sociais de caráter transversais** que dêem conta, ao mesmo tempo, das relações no mun-

---

<sup>9</sup> Cf. Le GALÈS (1995) Du gouvernement des Villes a la Gouvernance Urbaine. *Revue Française de Science Politique*. (45) 1, p. 57/94.

do do trabalho e das relações de proximidade, reforçando os vínculos societais, a exemplo das políticas de renda mínima.

É também na perspectiva da construção de alternativas e formulação de nova hegemonia que se desenvolvem experiências de implantação do **desenvolvimento local auto-sustentável**, como processo de construção do poder local assentado na descentralização das políticas e na institucionalidade de um novo poder, uma nova cultura política, centrada na solidariedade como instrumento de libertação e articulação de energias sociais e políticas fragmentadas, a partir do acesso à informação. (JARA, C.). Esta perspectiva supõe a passagem de uma cidadania passiva para uma cidadania ativa, transformando as ações locais em instrumento de democratização e transformação.

Nesta mesma linha de ação têm sido desenvolvidas experiências de **participação social**, potencializando a ação comunitária nos espaços públicos, de forma a democratizar o Estado e a sociedade. (Ver TEIXEIRA, E., d'ARC, H. R., SCHAPIRA, M.F. e IVO, A).

No âmbito institucional, estas mudanças envolvendo o redesenho do modelo institucional têm se expressado, além das políticas de descentralização (CARVALHO, I.), também em experiências de **co-gestão** (LEAL, S) e no desenvolvimento do conceito de **governança urbana** (IVO, A B.L), englobando questões relativas aos padrões de coordenação e cooperação entre atores sociais e no desenvolvimento de competências que garantam o Estado eficiente.

Este novo modelo de regulação estatal, assentado no paradigma do “bom governo”, associa eficiência e inovação com justiça social através do estímulo às práticas democráticas

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 (IVO, A.), acabando por constituírem-se em novas



formas de segregação da pobreza (SCHAPIRA, M.F. e d'ARC, H. R.) muitas vezes com reforço de políticas predatórias, como o clientelismo, o caciquismo, e também pela reconversão e canalização dos interesses de base em favor de objetivos nem sempre fortalecedores da universalização de regras democráticas.