

Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local

Alicia Ziccardi

COORDINADORA



Memorias 1

Este texto fue sometido a evaluación externa de acuerdo con las reglas del Consejo Editorial de las Colecciones de Libros del Instituto de Investigaciones Sociales.

Aquisição	João
Origem	Prof. Pedro Jacobi
Solicitante	
Proc	
R\$	Data 09/11/2004
N.º de Chamada	361.6 P273

Primera edición: 2004

D. R. © 2004. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
Circuito Mario de la Cueva s.n., Ciudad Universitaria
C.P. 04510, México, D. F.

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL
CONSEJO MEXICANO DE CIENCIAS SOCIALES

Impreso y hecho en México

ISBN: 970-32-1811-3

A *urban governance* e as políticas sociais: entre consentimento e emancipação.*

ANETE BRITO LEAL IVO¹

INTRODUÇÃO

ESTE artigo analisa os paradoxos da noção de *urban governance* na América Latina, como expressão de um processo de transição social, caracterizada pela vigência de um duplo projeto político: aquele exposto na implantação dos dispositivos neoliberais de ajuste e reforma do Estado, iniciados nos anos 90 e comandado pelas agências multilaterais; e o projeto de redemocratização nacional, protagonizado pelos diversos atores sociais na década de 80, na América Latina.

Discute a emergência da categoria analítica de *governance* no âmbito de mudanças do tratamento da questão social e urbana contemporâneas, ultrapassando uma visão estratégica e pragmática inscrita nos arranjos institucionais flexíveis de gestão da pobreza, (como a política focalizada), para entendê-la a partir das relações sociais e políticas de constituição das cidades. Neste sentido, aparece como espaço de integração e cooperação, mas é, também, espaço de conflito de interesses diversificados e territorializados dos diferentes agentes sociais, que produzem, consomem e acessam, de maneira diferenciada, os bens e serviços urbanos coletivos, estabelecendo formas de iniquidade na distribuição sócio-espacial dos recursos e bens públicos.

A partir dessas perspectivas, o artigo analisa este novo paradigma societal da *governance* no encaminhamento das políticas sociais de combate à pobreza, caracterizando os limites e a ambigüidade das políticas sociais focalizadas e seus efeitos sobre as relações entre Estado e cidadania.

* Parte das reflexões aqui desenvolvidas refere-se ao Cap. III do meu livro Ivo, [1999] (2001) *Metamorfose da Questão Democrática: governabilidade e pobreza* (Buenos Aires: CLACSO/Asdi) 205pp. e do artigo Ivo, Anete B. L. (2003) 'Políticas Sociais de Combate à Pobreza nos anos 90: nova teses, novos paradigmas'. In: Pobreza e Desigualdades Sociais. Salvador-Bahia: SEI/Gov. da Bahia. Série Estudos e Pesquisas. Pp. 7/28.

¹ Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFBA; Pesquisadora do CRH/UFBA e Pesquisadora Associada ao CREDAL/CNRS. Professora Visitante Universidade de Paris III, Cátedra Simon Bolívar, Paris 2000.

De modo geral, pode-se dizer que o núcleo das preocupações esboçadas neste artigo diz respeito ao tema de como a produção da democracia tem se expressado no contexto da urbanização, condicionada pelas relações políticas, pela matriz sócioeconômica da diferenciação social e pelas novas regulações sociais, institucionais e políticas, no contexto da globalização e vigência das políticas neoliberais. Ou seja, como estabelecer novas mediações entre Estado e sociedade no enfrentamento da questão 'social' e 'urbana' frente ao diagnóstico conservador da (in)governabilidade? Como encaminhar a questão da integração social e da política, num quadro de incertezas e de profunda (des)socialização da economia no quadro dos ajustes neo-liberais? Quais os limites e alcances da *governance* e dos novos paradigmas societais de participação cidadã no encaminhamento das políticas sociais focalizadas?

Para tanto, o texto se estrutura em três partes: a primeira, apresenta o ciclo de tratamento e reconversão do conflito social na América Latina, nas últimas décadas. Parte dos diagnósticos conservadores da crise social e da democracia e analisa o processo de formação de um novo espaço público ampliado, concluindo por apresentar as principais tensões vigentes no espaço urbano, entre inclusão política e exclusão social, que expressa o paradoxo de uma sociedade politicamente democrática mas socialmente injusta, ou sem democracia social.² A segunda, trata dos princípios os ordenadores do campo político, através dos diagnósticos da (in) governabilidade e as matrizes da noção de *governance*. Recompõe a origem da noção, apresenta os diferentes sentidos da noção na prática de distintos atores, e estabelece os nexos entre este paradigma e a reconversão de tratamento da questão social, a partir do enfrentamento da pobreza. A terceira parte apresenta, mais especificamente, as ambigüidades das políticas sociais na América Latina, no contexto contemporâneo, observando os efeitos da focalização das políticas, seus limites sociais, políticos e institucionais, questionando, por fim, questões relativas à dimensão da cidadania e da democracia.

Efetivamente, a transição democrática nas décadas de 80/90, alterou, nos países latinoamericanos, 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 e democrática nas novas Constituições da década de 80³. Este movimento de mobilização e avanço nos direitos sociais, por outro lado, havia originado em meados da década de 70⁴ um diagnóstico conservador

² Conforme formulado por José M. de Carvalho (2000 e 2002), em relação à idéia de uma democracia política sem democracia social. Ver, também, a este respeito Ivo (2001).

³ No caso do Brasil, a Constituição de 1988.

⁴ Refiro-me ao relatório de Huntington (1975). Ver maiores detalhes no item que se segue.

da governabilidade, que na década de 90 e no contexto da integração das economias nacionais no contexto da acumulação globalizada, acabou por definir novos paradigmas e limites de ação do Estado, consubstancializando um conjunto de reformas e ajustes institucionais. É nesse contexto de forças, de hegemonia e contra hegemonia, que a noção de *governance* emerge, inicialmente de uma perspectiva normativa de *best practices*, através de recomendações do Banco Mundial (1989), para em seguida ser reapropriado pelos atores e movimentos sociais, da perspectiva de construção da democracia e da participação cidadã.

Como essas mudanças afetaram as cidades e o poder local? A integração dos países na mundialização da economia e a reestruturação produtiva têm afetado gravemente as condições de produção e reprodução do trabalho e dos trabalhadores no espaço urbano, dado o rápido processo de desindustrialização e o conseqüente empobrecimento das classes trabalhadoras, resultante do desemprego e da precarização e vulnerabilidade dos postos de trabalho, produzindo um grave processo de dessocialização de imensas camadas de trabalhadores. Assim, a reestruturação da economia de caráter fordista e o diagnóstico do excesso de demanda, convencionado como crise fiscal do Estado, têm efeitos desagregadores sobre o padrão redistributivo de bens e serviços urbanos e sobre as condições de consumo e reprodução das classes trabalhadoras, com efeitos sobre as condições de inserção, integração e sociabilidade das classes populares.

No âmbito da cidadania, este processo de transição se materializa na articulação imperfeita e contraditória entre, de um lado, a consolidação de um direito público, que dá forma à nova república (conjunto de leis regulamentando a pluralidade de interesses diversificados das distintas classes) e, de outro, a desregulação das formas históricas de redistribuição da renda e a distribuição de bens e serviços coletivos de reprodução⁵, mediados pelas políticas e direitos sociais, mesmo que incompletos⁶. A contradição desses dois processos, de ganhos na democracia política num contexto sem democracia social, vivenciados agora sob a forma de dessocialização do trabalho (desemprego, expansão da informalidade; aumento da pobreza; maior vulnerabilidade social e aumento da violência urbana, perda de direitos individuais e coletivos), comprometem a coesão social e o papel das cidades como matriz civilizatória e integradora, gerando, no âmbito da representação e da prática dos atores sociais, uma “noção da cidade” como espaço de crise e conflito sociais agudizados, aprofundando imensas fraturas e segregação social. Este diagnóstico da *crise urbana* tem sido encaminhado através da vigência de novos dispositivos de responsabilidade local e participação mais efetiva da sociedade na

⁵ Ainda que se reconheça que essa redistribuição se operou de forma imperfeita, especialmente nos países da América latina, permanecendo uma matriz social de enormes desigualdades.

⁶ No sentido de ser restrito à matriz dos trabalhadores assalariados.

política, mas encontra seus limites nas relações estruturais que estruturam a matriz da cultura política e as relações estruturais entre economia (nacional) e política (local). Ou seja, se estabelecem pelo aprofundamento das dificuldades de redistribuição de renda, bens e serviços coletivos.

Expressando essas contradições Putnam (1996) observa que tanto mais a cultura democrática ganha prestígio e se afirma como valor moral, mais cresce uma insatisfação generalizada quanto aos resultados práticos dessas políticas. Na mesma linha, Le Galès (1995) analisa que enquanto as reformas institucionais dos anos 80 reforçaram o poder do município, isto ocorre, inversamente, num contexto de declínio do poder das autoridades locais eleitas, em decorrência de um conjunto de fatores: ajuste fiscal; transferências e reformas econômicas; crescimento do poder de organizações privadas; terceirização de serviços, etc. Isto significa uma crise de confiança entre os cidadãos e o aparelho do Estado, que aparece como crise de legitimidade. Ou seja, a crise urbana articulada à crise social, inseridas num contexto de incertezas e reforma do Estado têm caráter deslegitimatório para as autoridades locais. Qual a capacidade dos processos de *governance* estabelecerem nexos necessários à superação da crise social? De que forma as novas mediações da participação cidadã são capazes de encaminhar a nova questão da inclusão social?

A resposta a essas questões não pode se restringir aos procedimentos institucionais, vazios de historicidades, mas só podem ser entendidos a partir da variável política, da forma como os atores sociais encaminham historicamente os dilemas de integração e inserção social no espaço nacional.

1. OS PRINCÍPIOS ORDENADORES DO CAMPO POLÍTICO: DIAGNÓSTICO DA GOVERNABILIDADE E DISPOSITIVOS DA *GOVERNANCE*

Em meados da década de 70, precisamente em 1975, frente ao quadro de estagnação dos governos centrais e a emergência de novos direitos das minorias (étnicas, sexuais, dos consumidores), originou-se um diagnóstico conservador sobre a 'governabilidade', de caráter institucionalista e político, para fazer face à (in)governabilidade, ou seja, ao descompasso entre as taxas crescentes de participação política não contrabalançadas pela institucionalidade de novos procedimentos e regras institucionais. Este diagnóstico diz respeito à uma crise de autoridade, frente à expansão crescente de novos atores políticos e, por sua vez, sua formulação e assimilação pela Comissão Trilateral, acabou por constituir-se um princípio ordenador do campo político nas últimas décadas (Cf. Melo, 1995).

Efetivamente, desde meados da década de 70, convivem historicidades distintas e projetos contraditórios, num movimento de hegemonia e contra-hegemonia: a força da cidadania, expressa no avanço dos movimentos sociais e conquista de direitos e, por outro lado, os atores internacionais hegemônicos do mercado

preocupados com o avanço dos direitos sociais e a crise de autoridade, ou seja, a reprodução da própria hegemonia. O encaminhamento desse duplo processo gera um campo nebuloso de categorias analíticas, criando uma polissemia, que, em si mesma, expressa um mecanismo de reconversão estratégica dos atores, no contexto da transição contemporânea, sob a hegemonia das agências internacionais e do capital financeiro transnacional. A reapropriação e reconversão desses dispositivos pelos movimentos sociais pode se constituir na afirmação de uma contra-hegemonia, a partir da organização e participação cidadã no controle da distribuição de bens públicos. O espaço é aberto e os seus resultados dependem da força da cidadania organizada.

1.1. *Os diagnósticos conservadores da crise, princípio ordenador do campo político*

O ponto de partida do diagnóstico contemporâneo sobre governabilidade é, portanto, um documento produzido por Huntington, Samuel; Crozier, M e Watanuki, 1975⁷ para a Comissão Trilateral, intitulado *A crise da democracia*, no qual argumentam a incontrolabilidade da crise fiscal nos centros do capitalismo avançado, sugerindo medidas altamente restritivas à operacionalização do sistema democrático. Achard y Flores (1997) analisando o Relatório da Comissão Trilateral, identificam quatro fatores fundamentais que estariam interferindo nos governos, gerando crise de governabilidade:

- (i) *Erosão da autoridade dada a vitalidade da democracia (excesso de democracia)*. Dessa perspectiva eles consideram que o Estado de bem estar difundiu uma ideologia igualitária que ao não poder cumpri-la acaba por deslegitimar a autoridade pública.
- (ii) *Sobrecarga do governo* – A tese considera que a disponibilidade do Estado 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, gera 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”.

⁷ Huntington, S. Crozier, M. e Watanuki, (1975). *A crise da Democracia*. Relatório sobre a governabilidade da democracia à Comissão Trilateral. *apud.* in Bobbio, N e Pasquino, Gianfranco, 1986 (1983). (Título da obra traduzido para o português) Ver referência do International Bank for Reconstruction and Development. 1993.

- (iv) *O provincianismo nacionalista na política externa, devido às pressões exercidas pelas sociedades a respeito de suas necessidades interiores. Este argumento conclui que a sintonia entre o Estado e as demandas cidadãs equivaleria, supostamente, a um “apequenamento” dos Estados atrelados à essas tensões (provinciais, locais), ou seja, ao cumprimento de uma agenda interna.*

Assim, este diagnóstico considera fatores de natureza política (crise de autoridade) e econômica (crise fiscal), como uma incompatibilidade entre o keynesianismo (as políticas redistributivas) e a democracia (cultura da igualdade) e encaminha soluções institucionais de reforma do Estado, com a redução e restrição das funções do Estado; redução dos gastos e desconcentração do Estado nacional.

A origem dessas teses reformistas tem, portanto, um caráter despolitizador e envolve a reconversão das questões social e urbana em questões técnicas e institucionais de gestão e capacitação, numa ordem competitiva, sob a hegemonia do mercado. No caso da cidades, elas aparecem, por exemplo, como “sujeito” do mercado.

Observa-se, portanto, uma ruptura do pacto social que conformou o Estado de bem estar (nas economias clássicas) e do Estado nacional desenvolvimentista (na América latina), com modificações sobre o modelo de redistribuição do Estado social, realizado pelas políticas sociais. Essas mudanças envolvem transferência das responsabilidades do Estado para a sociedade em relação à reprodução social, publicização dos serviços públicos, com privatização e parcerias público/privado; restrições de direitos sociais com ênfase na assistência aos pobres.

No plano institucional, o receituário desse diagnóstico, indica um conjunto de ações estratégicas, como: desconcentração do Estado; ruptura do pacto corporativo em que se construiu o Estado nacional desenvolvimentista; desengajamento do Estado nacional das responsabilidades sociais, e consequente transferência de maiores responsabilidades sociais para os municípios e comunidades locais; sociedade civil e parcerias entre o público e privado. Ademais implica também subordinação da política social aos ajustes dos gastos sociais e focalização das políticas sociais. Ou seja, a tecnificação da questão ‘social’.

Dessa perspectiva o conjunto das políticas sociais a partir da década de 80 tem por objetivo, de um lado, reduzir os efeitos mais adversos do ajuste estrutural (caráter compensatório) e, de outro, implantam-se à margem da institucionalidade vigente no campo da proteção social. Neste sentido, têm caráter flexível, constituem-se em programas, deixando-se de constituírem-se em direitos. Essa mudança se faz através da implantação de dois novos paradigmas: o primeiro, *diz respeito à natureza de uma intervenção estratégica* da política social —pela focalização— envolvendo a definição de novas tecnologias de medição da pobreza a partir de diferentes centros de operação do tecido social e grupos sociais específicos (Candia, 1998; Fleury, 1998; Lautier, 1999, *etc.*); o segundo, refere-se à vigência

de um novo *paradigma societal*, redefinindo as responsabilidades entre Estado e sociedade quanto ao encaminhamento da questão social, ou seja, as modalidades da *governance* na produção dessas políticas sociais, o *empowerment* e o estímulo às redes e ao capital social. Qual a eficácia desses novos paradigmas? Como eles operam e que efeitos exercem sobre a cidadania e a extensão dos direitos sociais básicos? Neste artigo analisarei apenas o processo de construção da *urban governance*.

A questão, então, é compreender se essas novas formas de regulação descentralizada da questão social e da questão urbana, ou seja, os sistemas de cooperação entre público/privado nas políticas locais, permitem enfrentar a questão das desigualdades e fazer avançar o processo democrático? Até que ponto a regulação dos interesses diversificados, nos sistemas de *governance* são capazes de articular eficiência com justiça social? Que constrangimentos afetaram este processo e que fatores atuam na produção de resultados eficazes? Qual o alcance desses resultados em termos do desenvolvimento democrático e de consolidação do senso cívico?⁸

A resposta a estas questões implica a recomposição das matrizes que estruturam a noção de *governance*, tanto como categoria normativa como em termos de categoria analítica de alcance intermediário, na compreensão de sistemas cooperativos de implementação de políticas locais. Supõe tanto dispositivos institucionais, próprios à reforma do Estado, como movimentos autônomos de lutas e resistência de atores sociais e políticos, na construção de seus interesses, conformando um espaço público ampliado de negociação e produção da democracia real.

1.2. *Urban governance, de uma categoria normativa para uma categoria analítica*

1.2.1. Origem da noção no contexto dos ajustes neo-liberais (fins da década de 80)

O termo *local governance*,⁹ originado do inglês é uma noção genérica utilizada na década de 90 pelas agências internacionais para o “desenvolvimento”, que inspira das na idéia de eficiência do processo de descentralização e eficácia dos governos locais na Inglaterra, sugerem mecanismos de intermediação entre a sociedade civil

⁸ Para usar expressão utilizada por Putnam (1996).

⁹ *Governance*, no português governança, corresponde a governo. No âmbito usado pelas pesquisas contemporâneas refere-se à capacidade e construção do poder de governar ou governar-se. E distingue-se de governabilidade, enquanto grau de sustentação geral e de capacidade decisória e administrativa a partir do jogo democrático.

e o Estado, como alternativas à crise do Estado,¹⁰ com vistas a criar um Estado eficiente que contemple a construção do desenvolvimento auto-sustentável, através de estímulo à inovação, participação social e descentralização das políticas.

Tem, portanto, um sentido de regulação social com vistas à governabilidade e aproxima-se da perspectiva normativa de “bom governo”, no sentido de postular a geração de *best practices* através da inovação, participação, eficácia, sustentabilidade e confiança, evitando práticas predatórias nos governos; clientelismo, familismo amoral, corrupção, etc.¹¹

Na sua origem a noção foi introduzida nos balanços do Banco Mundial, em finais da década de 80, com o objetivo de enfrentar as críticas e reações adversas às medidas do ajuste, buscando tratar as novas operações regulatórias de adequação do aparato institucional à lógica da acumulação, de forma mais cuidadosa. Para tanto, apoiam-se em pressupostos da crise de governabilidade, identificam a falência e as distorções do modelo keynesiano e o esgotamento e limites da projeto do Estado desenvolvimentista, e tentam recriar, no imaginário sociopolítico, um modelo de governo capaz de permitir um funcionamento adequado dos mercados. Segundo Osmond (1998), a renovação desse modelo de gestão, contemplaria, como eixo central, o enfrentamento da luta contra a pobreza através de princípios e ações cooperativos. Na base desses está a idéia de uma relação causal de que a gestão pública deve acompanhar a liberalização da economia, (que seria o que entendemos como ajuste) como condição necessária ao desenvolvimento econômico (cf. fala do Presidente do B. M. em 29.08.1991, *apud* Osmond, 1988); segundo, a consideração paradoxal de que estabilidade política e gestão econômica são os pré requisitos do desenvolvimento e da democracia.

Segue-se a este diagnóstico toda uma disseminação das recomendações normativas implícitas à idéia de “bom governo” (transparência, luta contra corrupção, eficiência e competitividade) amplamente propaladas e seguidas por mecanismos operacionais de ação, como já vimos: enxugamento da máquina do Estado; descentralização; participação política; controle de contas, *etc.*).

Assim, o conceito desloca-se do campo doutrinário para o campo de ação; do âmbito dos princípios valorativos para o âmbito das técnicas de gestão, constituindo-se uma categoria ampla, de mediações difusas, reforçando uma idéia restrita de governo despolitizado, gerada com o sentido de criar uma pretensa organicidade e coesão social, no âmbito de um processo em que tanto as estruturas institucionais do Estado como os valores e doutrinas políticas e sociais da modernidade e do Estado nacional desenvolvimentista estão em desmonte.

De fato, são as dimensões de solidariedade nacional e vínculos sociais, estruturadores da formação do Estado de bem estar, que estão em questão. É o pac-

¹⁰ Entendida como crise de governabilidade.

¹¹ Cf. Coelho e Diniz (1995); Melo (1995) e Boschi (1997, 1999).

to corporativo entre o Estado nacional e os trabalhadores assalariados que estão postos em xeque. Por outro lado, no âmbito do urbano, a ampliação e apropriação dos bens de consumo coletivo pelo mercado, que organiza a nova cooperação entre o público e o privado, coloca limites à reprodução das classes populares, especialmente numa sociedade que apresenta profundos níveis de desigualdades sociais. Assim, a lógica da compatibilização entre o mercado e a reprodução das classes trabalhadores condiciona o alcance e define os limites a essas novas formas de mediação. São, portanto, os mecanismos da política redistributiva, próprios a um Estado social incompleto que estão questionados. Dessa perspectiva, portanto, a noção se converte mais em noção tática que objetiva definir princípios de organização e colaboração em sociedade. Neste sentido, redefine as bases para a definição de um “novo contrato social”, que tem por base um deslocamento da responsabilidade pública centrada no Estado social para uma responsabilidade social, da sociedade civil, assentada em consensos mínimos¹² e parciais.

Segundo Osmond (*ibidem*), na sua origem e no contexto das políticas neo-liberais, esta noção serviria para o Banco Mundial *controlar políticas de reforma, sem ser acusado de ingerência no plano político*. Seria, portanto, uma política da não política. No plano simbólico, a estratégia consiste em dar positividade à ação do Estado, criando um sentido afirmativo de valores que produzam resultados parciais e criem algum sentido (mesmo restrito) de coesão social. Primeiro, a partir de orientações normativas, de caráter moral que constróem consenso, exemplo: luta contra a corrupção; compromissos éticos de erradicação da pobreza; a responsabilidade individual com as ações públicas (articulação público/privado). Segundo, através da reconversão dos dispositivos da ação pública voltada para a redistribuição, em questões técnicas e institucionais (reforço às normas; capacitação gerencial; regulamentações e contratos de cooperação; ajustes financeiros; equilíbrio das contas públicas e da previdência, redução da burocracia estatal; metodologias estratégicas de controle e contagem dos ‘bons’ e ‘maus’ pobres, etc.) acabando por despolitizar as relações entre sociedade e Estado.

1.2.2. A reconversão dos dispositivos de *governance* pela cidadania.

A postulação de uma governabilidade e *governance* democráticas

No âmbito da historicidade real, os dispositivos da *governance* significam a formação de um espaço público ampliado onde as classes populares formulam, na prática, a construção de seus interesses, interagindo com os espaços institucionais do Estado. A sua eficácia depende de atores sociais fortes, organizados, com capacida-

¹² A esse respeito ver Ivo (1997) e (2000).

de de formulação de políticas e controle dos dispositivos institucionais. Esta formulação, no entanto, não pode estar dissociada da capacidade desses atores transformarem os dispositivos institucionais em instrumentos de direitos sociais e coletivos. Ou seja, os dispositivos de *governance*, especialmente na América Latina, têm que considerar a matriz das desigualdades que estruturou historicamente estas sociedades e as condições políticas de organização e estruturação da nova divisão social do trabalho. Neste sentido, qualquer sistema de *governance democrática* se institui na marca dos direitos individuais, sociais e coletivos e delimita-se da perspectiva da redistribuição inscrita na questão social e de distribuição e reprodução social dos bens coletivos, que conforma a questão urbana.

A perspectiva desta análise revela, no plano teórico, que o protagonista da *governance* é a força ou o poder social da sociedade civil, já que monopoliza a historicidade livre dos atores sociais e políticos em luta, ou seja, a participação cidadã. O caráter do período é de transição e aberto, estando as duas forças em movimento. O desafio situa-se, primeiro, na percepção crítica dessas instâncias na direção do aperfeiçoamento da democracia.

1.2.3. Tipos históricos de *governance*¹³

Assim, considerando a diferenciação histórica da democracia como valor e prática social, distinguimos três tipos históricos de *governance*, com base em Salazar, (1998:176):

- (i) aquela que decorre da lógica da governabilidade, por interesse tático do Estado e não por interesse estratégico da sociedade civil;
- (ii) aquela que resulta da matriz da sociabilidade e diferenciação social em todas as suas formas, promovendo a socialização do Estado e do mercado;
- (iii) aquela que se define na relação global entre Estado e Sociedade civil. Isto é, na clássica e problemática relação construída por duas entidades preexistentes: a sociedade civil e o Estado.

O desafio é transformar a ação governamental em ação pública. O espaço estatal em espaço público. Isto supõe uma nova institucionalidade que articule as ações de governo e o poder social dos atores organizados em torno da construção de projetos políticos e sociais. Caracterizaremos abaixo as diferentes matrizes de tratamento da *governance*.

¹³ Conforme Salazar (1998).

• *Governance* e participação no contexto dos ajustes pós-fordistas¹⁴

por esta concepção os Estados neo-liberais estão obrigados, por sua lealdade ao mercado (Fundo Monetário Internacional – FMI) e pela necessidade de erradicação dos bolsões de pobreza (imposição do Banco Mundial), a lançarem mão da potencialidade cívica e social, estimulando as políticas sociais que incentivem a participação dos pobres.

Limita o subsistema de participação à interação local entre as autoridades municipais, as agências executoras e as organizações dos pobres beneficiados, até quando se erradiquem os bolsões de pobreza. Ou seja, operam no limite da governabilidade (ponto Huntington¹⁵) *usar a participação, mas em níveis de 'pouca democracia' sem provocar os riscos de 'muita democracia'...*o que significa recorrer à *governance* dentro dos limites da governabilidade, ou seja, de um consenso controlado e subordinado aos gastos públicos.

Consiste num aperfeiçoamento da governabilidade em termos de maior aproximação da autoridade e da sociedade, ampliando o envolvimento civil, a transparência das políticas públicas, o incremento da eficácia e a resolução da legitimidade global do sistema. É o método de prevalência do “bom governo”. Ele estimula a massa popular até que se produza um excedente, que será incorporado às instâncias de governo, em benefício da sustentação e estabilidade do sistema. Atua nas questões da acumulação, nas zonas de desconcentração dos poros do sistema. Ex.: ‘empreendedorismo’ e capacitação para o trabalho e assistência social aos pobres, ao nível local, *etc.*..

• *Governance*, como matriz societal do poder¹⁶

Envolve a luta dos pobres pela sua sobrevivência, incluindo os movimentos sociais que lutam contra os fatores determinantes da pobreza, da deterioração das condições de vida, do meio ambiente. Orienta-se por uma socialização do Estado e do mercado, no sentido de incluir o conjunto da sociedade na lógica institucional e na reprodução da sociedade. Ordena-se, pelo princípio dos direitos humanos, que devam construir socialmente a própria realidade. Implica a hegemonia da sociedade civil quanto à construção dos sistemas de representação política e jurídica e construção de um saber e poder denso e enraizado pelas redes associativas da civi-

¹⁴ Considerada por Salazar (1998) como *Governança I*.

¹⁵ Salazar (1998:176) toma em consideração o relatório sobre crise da democracia elaborado para a Comissão Trilateral.

¹⁶ A que Salazar (1998:177) nomeia como tipo histórico II.

lidade, refundando e submetendo essas instâncias à hegemonia da sociedade civil. Ex.: os programas de desenvolvimento local auto-sustentados; muitas iniciativas das ONGs através de programas sociais de inserção de segmentos sociais em situação de risco; projetos de inserção de minorias étnicas, movimentos sociais organizados, como o MST e as redes solidárias na luta contra as desigualdades étnicas, de gênero e em defesa dos direitos sociais, etc.

• *Governance*, como mediadora entre Estado e Sociedade Civil¹⁷

Implica a instauração de um tipo de relação especial da constitucionalidade do Estado “para fora”, ou seja sua externalização social, numa relação aberta com a sociedade civil.

O Estado atua à margem do livre arbítrio histórico da sociedade civil, considerando uma abertura do sistema jurídico à historicidade aberta da sociedade civil, considerando a legitimidade das ações sociais. Esta abertura não é tanta para dar poderes constituintes que lhe permitam reconstruir o Estado, mas é suficiente para que este não entre em colapso por falta de legitimidade. Neste sentido, o que se busca através das ações de *governance*, é impedir que a brecha existente entre a institucionalidade (do governo) e a historicidade da sociedade civil (movimentos sociais) se incrementem em níveis insustentáveis para o Estado e frustrantes para a sociedade civil. Conceito mais próximo das formulações realizadas por McCartney *et alii*, 1998 (1995): 95/96.

Salazar (1998:179), reconhece a importância dessa formulação de *governance* enquanto força mediadora, mas considera-a, ainda, muito próxima da perspectiva da governabilidade.

Lee-Smith e Stren (1991:23) *apud* McCartney *et alii*, 1998 (1995) referindo-se à *urban governance* reafirmam a necessidade de atentar-se para a forma pela qual sociedade e economia se organizam e menos às dinâmicas institucionais do Estado. Começar com *o estado da sociedade*, mais que com a sociedade do Estado.

A questão, portanto, está na matriz social e na qualidade das relações entre Estado e sociedade civil, ou seja, na qualidade da democracia que se está construindo. Neste sentido considero¹⁸ a *governance* como conceito moral dependente da qualificação da democracia, das formas de estruturação/organização das classes, dos quais derivam os processos sociais e políticos, e, também, a eficácia dos resultados obtidos. Assim, resumindo, observam-se três sentidos, quanto aos processos de *governance*:

¹⁷ Considerado *Governance* III por Salazar (1998:177).

¹⁸ Ivo ([1997] 2000:1/2).

- a) No âmbito da *governabilidade posfordista*, a *governance* se instaura como instrumento de controle e gestão da “incivilidade” que permeia o universo das relações sociais e do mercado. Constitui-se no paradigma da ordem, da “reforma”, no sentido da reprodução e auto-sustentabilidade do sistema.
- b) Enquanto *matriz societal* orienta-se por uma socialização do Estado e do mercado, no sentido de incluir o conjunto da sociedade na lógica do desenvolvimento, construindo um saber e um poder enraizado nas redes associativas, com hegemonia da sociedade civil.
- c) Como *categoria mediadora* procura criar relações de legitimidade entre a estratégia da hegemonia e da confiança no âmbito do processo da desconcentração e flexibilização, com ênfase nas iniciativas criadoras e na força emergente da sociedade civil (de que são exemplo as iniciativas de formação das economias solidárias).

Instaura-se, enfim, como o horizonte mítico da política possível. E, dentro dessa estrutura, é capaz de produzir resultados parciais, forjando uma idéia de êxito relativo e construindo cumplidades parciais e fragmentadas, mas não suficientes para encaminhar questões estruturais mais amplas de integração e coesão sociais.

1.2.4. A *Urban Governance*, como poder social e cidadão na condução da política local

A resolução da polissemia das ações e da qualidade dos resultados das políticas, portanto, implicam localizar quais os princípios que constróem a ordem, orientam os acordos parciais e até que ponto os resultados são capazes: (i) de resolver a questão da integração social, ou seja, as questões da equidade e de bem-estar dos cidadãos; e (ii) de estabelecer mediações estruturais coerentes e necessárias entre a instância econômica, a política e a social. Qual a natureza das ações cooperativas? Em que quadro se processam os dispositivos da cooperação? Que atores são os protagonistas deste processo?

Assim, apreendemos a noção de *governance*¹⁹ centrada sobre a noção de poder social que permeia as relações entre o governo e a sociedade, como espaço do exercício responsável e solidário, *mas também conflitivo*, no encaminhamento e na construção de projetos de governo e de desenvolvimento que impliquem o tratamento dos problemas vinculados às desigualdades, sustentada por atores participativos.

Neste sentido, as *variáveis críticas da análise* situam-se *no plano da organização/desorganização das classes em luta e da cultura política*, ou seja, na forma his-

¹⁹ Ivo, [1997] (1999: 3).

tórica como se afigura a divisão social do trabalho e a estrutura de classes e se teóricas as relações de dominação política no âmbito local, bem como da forma como estas articulam as dimensões externas do jogo de forças, no plano nacional. Por outro lado, e, inversamente, como se constituíram os espaços de luta e negociações desenvolvidos pelos trabalhadores e classes populares, com vistas ao acesso aos direitos sociais, aos mecanismos de mobilidade espacial e social e aos bens e serviços de consumo urbano.

Definido desta forma, a noção de *governance* ultrapassa a dimensão pragmática, técnico-institucional e se localiza no plano das relações de poder local, na cultura política e da institucionalidade historicamente construída das políticas urbanas e sociais. Ao mesmo tempo que se articula às condições de governabilidade e legitimidade, distingue-se efetivamente desta, orientando-se segundo a idéia de processo e construção que diz respeito à forma como efetivamente os atores sociais geram intervenção social, estabelecem formas de controle sobre a política e o Estado e exercitam a democracia, como espaço livre de autonomia e produção de justiça social.

2. CICLOS DE TRATAMENTO E RECONVERSÃO DO CONFLITO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA NAS ÚLTIMAS DÉCADAS (1970/2000)

Como se observou nas análises anteriores, o processo de transição da América Latina, nas últimas décadas, implicou tanto processos de lutas e resistência como mudanças institucionais articuladas à dinâmica da integração e reestruturação das economias nacionais ao padrão de acumulação do capital globalizado, sob a hegemonia do capital financeiro internacional. Neste processo, podemos destacar três etapas na agenda de tratamento do conflito social nas últimas décadas, que caracterizam dinâmicas distintas entre atores nacionais e agentes internacionais, entre projetos democráticos e reprodução da hegemonia do mercado, na vigência de um contexto de incertezas no âmbito das políticas de caráter neo-liberais.

2.1. O tratamento da agenda mais recente

A primeira etapa desse processo de transição, (fins dos anos 70/80) implicou mudança institucional progressiva dos regimes autoritários vigentes na América Latina na implantação dos regimes democráticos, com a disseminação e aceitação dos valores republicanos (de igualdade, individualismo, direitos sociais, individuais e coletivos; forte competitividade eleitoral, alta participação política) através do restabelecimento das liberdades democráticas e do Estado de Direito, expressos nas novas constituições da década de 80. Os protagonistas deste processo foram dos diversos movimentos sociais e classes sociais organizadas, que através de suas lu-

tas, geraram uma nova governabilidade democrática. À esta mesma época, no entanto, e como resposta ao avanço dos direitos das minorias nos países centrais, conforme foi explicitado na parte anterior desse artigo, foi formulado um diagnóstico conservador, baseado na crise de autoridade e numa ruptura do pacto presente no modelo do Estado de bem estar social²⁰.

A *segunda etapa*, (década 80/90), se fez no quadro de uma nova institucionalidade democrática nesses países, confrontados, então, às tendências internacionalizadas de políticas neo-liberais, que implicaram processos de reconversão e destituição dos princípios democráticos e ganhos, no âmbito da extensão dos direitos sociais, em favor do 'livre' mercado, traduzida pelos *ajustes fiscais e estabilização monetária*, implantação dos novos mecanismos de desconcentração do Estado, através de processos de reforma do Estado, privatizações de serviços e empresas públicas, e descentralização das políticas (especialmente as políticas sociais²¹)

Assim, o período da transição democrática (1985-88) caracterizou-se por um trâmite da devolução, no sentido de reconversão das estruturas autoritárias e centralizadoras em estruturas mais flexíveis e descentralizadas, especialmente no que dizem respeito às políticas sociais e locais. Processo cheio de contradições, no quadro de desconcentração das reformas de Estado neo-liberais, mas que contém, também, possibilidades potenciais de abertura à participação cidadã. Efetivamente, esse processo se deu na ambivalência entre a força da sociedade civil organizada e os novos dispositivos institucionais da reforma.

No entanto, a desapropriação das conquistas sociais, institucionalizadas no âmbito constitucional, pelo processo de desregulamentação do mercado de trabalho, mudanças na concepção das políticas sociais e destituição de direitos sociais conquistados, a partir da aplicação das políticas de ajuste fiscal dos anos 90, revela um período particularmente crítico no confronto de dois projetos: (i) um interno, de formação de uma democracia real, construído pela capacidade dos atores sociais em participarem da agenda pública nacional; e (ii) outro externo, no âmbito da destinação de atores internacionais (Comissões multilaterais) associado às burocracias estatais, sob a hegemonia do mercado e legitimidade conferida pela estabilidade monetária. Esta via restringe-se à democracia representativa e à operacionalização governo em torno de princípios normativos e morais do "bom governo", através da luta contra a corrupção, eficiência técnica e ajustes monetário das contas públicas, como medida da eficácia.

A *terceira e mais recente etapa*, expressa-se no contraponto dos efeitos perversos da reestruturação produtiva e ajustes do Estado, definindo-se, agora, a partir da

²⁰ Conforme desenvolvido no item 1 deste texto.

²¹ O movimento se dá em termos de descentralização das políticas sociais e alta centralidade das políticas coercitivas dos ajustes e políticas monetárias.

necessidade de construção de um consenso amplo frente 'aos efeitos' das desregulações, qual seja, o enfrentamento e *superação da pobreza* (não mais a partir de mecanismos da previdência pública e solidariedade estrutural, de caráter intergeracional e nacional) mas *como política compensatória de integração social*, restrita ao atendimento e focalização dos mais pobres. No entanto, o caráter incompleto de alcance das políticas sociais e aplicação dos direitos sociais nos países latino-americanos, torna particularmente complexa e questionável a vigência das políticas focalizadas, no contexto de países submetidos a elevados índices de desigualdade social, como é o caso do Brasil, por exemplo.

No centro 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 orientar-se a partir de seus 'efeitos', portanto, em termos de medidas mitigadoras, setorializadas e focalizadas da pobreza, dentro de um modelo excludente.

Através de uma 'retórica' e ética moral de compromisso no enfrentamento das *desigualdades sociais*, retraduzida agora em termos de *pobreza de segmentos específicos e focalizados* da população, e subordinada ao ajuste dos gastos sociais, desmonta-se a estrutura dos direitos e a responsabilidade pública do Estado frente à reprodução social, subordinando-a à gestão de metodologias e políticas de contagem da pobreza e localização dos mais pobres entre os pobres e/ou à refilantropia²² da pobreza. Para os demais, desamparados da proteção pública, submetidos ao avanço crescente da anomia e violência desenvolvem-se políticas da 'ordem', ou seja, substitui-se a ação protetora preventiva e civilizatória por políticas emergenciais e coercitivas de segurança pública.

De modo geral, a incorporação dos paradigmas da *governance* no encaminhamento das políticas sociais de atenuação da pobreza, consiste em considerar "*os pobres como sujeitos potencialmente mobilizadores*" (Cf. Duhau e Scheingart, 1997:79), seja como resultado de suas lutas e resistências, seja pela crença na potencialidade mobilizadora das classes populares no provimento de sua reprodução no cotidiano e no plano das lutas e resistências para o provimento de serviços públicos em geral. Isso supõe entender que a questão da pobreza envolve, também, o desenvolvimento de capacidades pré-existentes dos próprios pobres no provimento das suas próprias condições de superação da pobreza. Essa percepção implica entender que as questões do desenvolvimento supõem sujeitos participativos e engajados, ou seja, o aperfeiçoamento do senso cívico e cidadão no encaminhamento das políticas sociais, a participação cidadã.

Essa formulação envolve três eixos da problematização: o primeiro, consiste em que tais políticas pressupõem a integração da participação e organização dos bene-

²² Ver à propósito Telles, V. (2000 e 2001); Lautier (1999).

ficiados da sociedade civil nos programas de combate à pobreza; o segundo, é de que elas têm uma dimensão territorializada, microsocial e comunitária: a terceira, considera que tais políticas se baseiam em critérios de focalização dos públicos específicos. Esse novo quadro implica a passagem de um tratamento universal para uma abordagem parcial e mitigadora da pobreza, fora da estrutura dos direitos sociais inscritos como base regulatória e redistributiva no âmbito da reprodução das classes populares.

2.2. *A questão da (in) governabilidade: as principais tensões vigentes no espaço urbano*

Antes mesmo que estes direitos individuais e coletivos se constituíssem em práticas e vivências efetivas (em termos de melhoria do acesso ao trabalho, à moradia, à educação, à saúde, *etc*) eles se instituíram como deveres da sociedade civil (assunção de responsabilidades sociais, uma 'domesticação da solidariedade') e/ou atributos de indivíduos consumidores, em razão dos novos imperativos reguladores do Estado reformado, como resultado dos constrangimentos estruturais que afetaram o mundo do trabalho, a política de solidariedade nacional (política de previdência), as condições de produção de bens e consumo coletivos da perspectiva do consumo da classe trabalhadora. Isto afetou os antigos referenciais sociais, políticos e econômicos, próprios do Estado social de bem estar, como os valores do trabalho, da mobilidade social, da segurança social; a mediação dos partidos políticos, da vida sindical, entre outros.²³

Por outro lado, o acesso aos direitos sociais e à vivência democrática se fez num contexto de reestruturação da economia, no qual os ajustes fiscais e a reestruturação produtiva têm por efeito a exclusão de um contingente importante de trabalhadores, expresso tanto na perda de direitos ao trabalho (o desemprego) como pela vivência antecipada da exclusão pela restrição dos postos de trabalho. Ou seja, a exclusão do trabalho não se materializa apenas na dimensão da perda, mas se projeta na desesperança das novas gerações de jovens trabalhadores pela ausência de projeto de futuro, configurando uma exclusão da inserção, restringindo a dinâmica da mobilidade social e desqualificando os tradicionais mecanismos de coesão e ascensão social.²⁴

Ainda, no plano político, as transformações institucionais não foram suficientes para compreender como os cidadãos podiam e podem enfrentar as novas tarefas do poder conquistado. A questão agora não é de crise de representação (*deficit*) mas

²³ Ver a propósito Calderón (1997); Ivo (1997).

²⁴ Cf. Castel (1995).

de desconexão entre o aparelho da ação pública e a sociedade. O que se denuncia agora é a impotência do Estado, sua incapacidade para lutar contra o crescimento crescente do desemprego, contra a segregação da periferia, contra a nova pobreza, contra a dualização da sociedade, através da produção de políticas públicas estruturais.²⁵

Neste quadro de fraturas sociais é cada vez mais difícil dar um sentido efetivo à responsabilidade dos agentes sociais já que estes não podem traduzir em condições reais o que nas sociedades constitui a manifestação efetiva da inserção, que é o acesso ao trabalho²⁶ e a garantia de formas de acesso ao consumo coletivo. Isto, evidentemente, cria fraturas no pacto civil e desengajamentos sociais e morais, com efeito sobre as representações que os atores fazem da democracia, da solidariedade, da cooperação, além de reforço à anomia, com crescimento da violência. A questão social se desloca da questão da seguro social, da proteção social, para uma questão de segurança pública. Há pois um novo espaço de conflito das representações da própria democracia, da nova questão social, definindo a base sobre a qual se estrutura o novo conflito urbano.

Resumindo, pode-se afirmar que no processo histórico de países com altos índices de desigualdade, como é o caso das cidades latino-americanas, a questão da governabilidade situa-se em torno de algumas tensões:

- A primeira se expressa nas contradições entre o sistema democrático, que tende a INCLUIR politicamente os indivíduos, pela sua capacidade de veicular demanda social através de seu sistema de procedimentos e de seu regime institucional; e o sistema econômico, com suas tendências regressivas da distribuição de renda, e de ajuste econômico, que tendem à EXCLUIR.
- A segunda, num paradoxo resultante da forma como se distribui efetivamente os direitos e deveres sociais, no plano da responsabilidade social e pública entre Estado e cidadãos. Os cidadãos não querem a retirada do Estado mas o resgate da dívida social, ou seja, que o Estado assuma suas responsabilidades sociais. O sistema de responsabilidade social por parte da sociedade civil não se efetiva sem a contrapartida de acesso aos benefícios sociais²⁷ e coletivos públicos.
- A terceira refere-se, concretamente, às complexas mudanças da sociedade, através de um processo de diferenciação social, que indica tendência a um retraimento do comunitário-nacional, no sentido de uma sociedade mais fragmentada.²⁸

²⁵ Cf. Lenoir (1996)

²⁶ Cf. Lenoir (1996).

²⁷ Ver à propósito Santos, Boaventura (1997).

²⁸ Dados da CEPAL (2000) indicam tendência à precarização do emprego, na região latino-americana e urbanização da pobreza. Ver especificamente Ziccardi (2001).

- Quarto, na forma específica como se efetiva a transição e estes ajustes no plano da política (especialmente no âmbito local) no confronto de valores e práticas oriundas de culturas políticas diversas (autoritarismo/patrimonialismo e democracia /participação cidadã) no controle da vida pública local.
- Essas tensões têm efeito sobre os significados da política, definindo limites ou possibilidades do sistema de representações políticas e sociais, da própria democracia e, portanto, das possibilidades reais de construção de sistemas de co-operação e *governance* democrática.

Elas indicam, ainda, que a crise de legitimidade é a maior do nosso tempo, atingindo não somente o Estado mas o conjunto das instituições sociais e políticas.

Neste quadro, tanto a configuração e estruturação do trabalho, como as mudanças societais e culturais representam horizontes possíveis para a economia e a política; e é exatamente no âmbito desses limites que se constituem os limites dos processos de *governance* local ou urbana.

3. PARADOXOS E FATORES LIMITANTES DA REGULAÇÃO SOCIETÁRIA, NO ÂMBITO LOCAL

3.1. A operacionalização do 'novo social'

Exatamente no contexto dessa transição e restrição dos gastos sociais do Estado nacional, as cidades e municípios se viram face a inúmeros processos e dificuldades na implementação dessas políticas. Assim, as municipalidades ganham responsabilidades institucionais na condução das políticas, mas essas permanecem subordinadas aos imperativos da área econômica do Estado central, afinada, por sua vez, às regulações internacionais das agências multilaterais, sob a hegemonia do Fundo Monetário Internacional. Alguns ganhos na capacitação institucional dos municípios são destituídos pela lógica de pagamento da dívida interna com os governos centrais. Ademais, o processo de constituição das políticas de emprego e renda ultrapassa os esforços no âmbito local e se subordinam às dinâmicas das políticas de investimento nacionais, ou às lógicas de alocação de investimento pelas empresas transnacionais. Por outro lado, ainda, essas instâncias locais são tradicionalmente mediadas por velhas e novas estruturas de mediação entre sociedade e política, agudizando-se aí o conflito redistributivo, ou seja, os processos de apropriação dos bens públicos, concomitante aos desafios de organização e participação cidadã, no controle e encaminhamento de direitos coletivos.

Dessa forma, o processo de urbanização crescente ampliou as demandas de bens e serviços públicos, e impôs novos desafios às cidades e ao poder local, que, neste novo contexto, perdem autoridade efetiva, condicionadas por lógicas mais amplas, de âmbito econômico, por forças transnacionais no controle por serviços públicos,

e por lógicas locais no processamento dos interesses diversificados entre os diferentes atores nas arenas políticas locais. É dentro desse quadro de conflito agudizado entre interesses diversificados que se instituem novas arenas de negociação e formulação de políticas, através do confronto de projetos alternativos de desenvolvimento local, aquele mais voltado para a geração de formas de inclusão sociais e os estruturados sobre a lógica do mercado. O dilema se encontra na capacidade da cidadania de subordinar essa dinâmica aos princípios de inclusão e justiça social, no enfrentamento das desigualdades.²⁹

O protagonista histórico deste processo tem sido o movimento operário e sindical, que evoluiu dos interesses mais corporativos até formas de democracia representativa, através da constituição de partidos de trabalhadores na coordenação de novos processos de “invenção do novo social e da democracia real”. Paralelamente a este observa-se a diversificação da política e a emergência de novos movimentos sociais voltados para o reconhecimento do direito à diferença e acesso aos direitos civis das minorias. Acompanha essa dinâmica a criação de novas arenas de concertação diretas entre esses movimentos sociais e o governo, que formam novos espaços públicos onde os novos atores, as elites, os trabalhadores e as classes populares apreendem um novo fazer político e novas formas de cooperar na produção e no acompanhamento das políticas. Essas novas solidariedades, de caráter parcial e muitas vezes subordinadas a lealdades primárias apresentam, por sua vez, novos dilemas, quais sejam: (i) contradições entre as formas de representação direta e a representação formal parlamentar. A articulação direta dos atores com o executivo pode afetar os mecanismos clássicos de representação parlamentar; (ii) riscos de controle da burocracia em relação às massas de assistidos; (iii) o aprofundamento das condições de segmentação da assistência entre os assistidos oficiais, dos programas focalizados, e os deixados à própria sorte, campo fértil de estímulo ao clientelismo, especialmente em culturas políticas de tradição autoritária ou em áreas de frágil desenvolvimento e integração política, como grande parte das localidades e municípios brasileiros.

Por outro lado, a via de enfrentamento da questão social, a partir da perspectiva de redistribuição focalizada (portanto restrita) ou de acesso à bens coletivos, no âmbito das coletividades locais, supõe avanço de proposições mais amplas de caráter estrutural, que digam respeito à qualidade de vida e ao bem-estar social e microsociais locais. Além do mais supõe, também, sustentabilidade, ou seja, atores mobilizados (no âmbito local) na formação de um interesse negociado em torno de

²⁹ Muitos autores têm discutido a crise urbana e a questão da (in) governabilidade. Dentre eles: Coelho e Diniz (1995); Diniz (1997); Melo, (1995) e (1996); Valladares, L. e Coelho M. (Org.) (1995); Boschi (1997) e (1999); e Ivo [1997] (2000) e; 2001 a e b, entre outros.

projetos, e, também, sustentabilidade, própria à normatividade do ajuste fiscal, o que implica adequação da agenda aos gastos públicos.

O encaminhamento do 'novo social' opera-se, portanto, através de uma subordinação e separação entre as instâncias do social e da econômica, e dessas com a política e se estruturam a partir de alguns processos sociais de reconversão social e política: (i) a desconstrução (a retórica crítica) simbólica dos sistemas de seguridade anteriores e a afirmação da responsabilidade cidadã e social; (ii) a centralidade do tratamento da inserção dos indivíduos ao mercado, através de transferências monetárias para os mais pobres dentre os pobres, estimulando o consumo e a demanda de serviços; (iii) uma redefinição da questão da desigualdade, da sua dimensão sócioeconômica, para o âmbito cultural (gênero, geração e etnia), respondendo, parcialmente aos movimentos sociais organizados e às redes de solidariedade internacionais de defesa dos direitos de crianças e adolescentes, das mulheres, e das etnias, entre outros; (v) uma reconversão da cidadania social para uma cidadania cívica e política; (vi) um deslocamento dos direitos sociais e políticos em deveres morais e cívicos, em virtudes cidadãs, baseados nos direitos humanos e cívicos; (vii) e, externamente, em relação ao tratamento do 'resíduo',³⁰ a reconversão parcial de uma política social, de seguro e assistência, em uma política da 'ordem', de segurança pública, de forma a controlar a incivilidade, ou seja, aqueles que se encontram desvinculados da institucionalidade das políticas de integração social, pelo trabalho e pelas políticas sociais focalizadas.

Concluindo, podemos afirmar a coexistência, na prática, de vários projetos e *forças sociais diferentes e conflituosas, no encaminhamento da questão da pobreza*: (i) aquela organizada em torno do mercado e (ii) a que autopotencializa o desenvolvimento cívico da sociedade civil, na afirmação do poder cidadão, de caráter emancipatório. O desdobramento dessas forças envolve, para as primeiras, uma estratégia de reduzir o Estado ao gestor da assistência residual dos "inaptos"; e, no segunda, a busca de alternativas civilizatórias que impliquem mecanismos de desenvolvimento socioeconômico e de direitos individuais e coletivos para as populações excluídas e submetidas a processos de empobrecimento e exclusão social.

Assim, portanto, a confluência desses dois processos, quais sejam: de uma lado, as novas regulações do Estado neo-liberal, envolvendo, inclusive, processos de privatização dos serviços (que comprometem a reprodução social e a dimensão da cidadania, como consumidores); e, de outro, as demandas crescentes dos atores urbanos, num contexto de ampliação do espaço público, condiciona as possibilidades e os limites da agenda das cidades e requalificam os sentidos atribuídos pelos diferentes atores às novas mediações e desafios da participação cidadã.

³⁰ Os excluídos desse tratamento focalizado e da proteção privada e/ou pública.

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

Historicamente as cidades têm se constituído espaços onde convergem e integram os direitos individuais e do trabalho, acompanhando o padrão de estruturação fordista e os direitos coletivos de acesso e consumo de bens e serviços urbanos, como condição de reprodução social das classes trabalhadoras no espaço público.³¹ Préteceille (1999) retoma as teses da década de 60 sobre a distribuição dos equipamentos e produção dos serviços públicos, como elemento estruturante do consumo coletivo, da perspectiva da reprodução “simples e ampliada” da força de trabalho, o acesso diferenciado dos cidadãos aos bens públicos, portanto, constituem-se fatores determinantes das desigualdades sociais e urbanas na distribuição.

Esta perspectiva parece fundamental para a compreensão de *urban governance*, em espaços locais marcados profundamente pelas desigualdades sociais e espaciais. Assim, para além dos direitos individuais civis e dos direitos sociais trabalhistas as camadas populares, através de suas lutas, acederam gradativamente a serviços urbanos coletivos, como moradia, energia, água, transporte e infraestrutura pública, *etc.*), garantindo o direito à reprodução, através da formação de assentamentos urbanos populares, de caráter precário, integrando essa população trabalhadora paulatinamente ao acesso aos bens e serviços de consumo coletivo. Vejamos, a seguir, algumas limitações de ordem estrutural sócioeconômica, institucional e política que aparecem no âmbito dessas novas políticas locais.

• Limitações estruturais

No plano estrutural das políticas sociais, as alternativas têm sido encaminhadas a partir de políticas transversais de inserção, de transferência de renda e de 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 atuam 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 identifica o processo de vulnerabilidade social, entendida pela conjugação entre precarização do trabalho e fragilidade dos suportes relacionais (Castel, 1995), com um papel predominante e protagonista para as mulheres.

³¹ Préteceille (1999), reintroduz a importância de repensar-se as teses relativas ao consumo coletivo de bens e serviços, especialmente no contextos das cidades pós-fordistas.

Observando-se a relação entre o mercado de trabalho (matriz de integração e inserção social) e o padrão reprodutivo das famílias na América Latina³², constata-se que a deterioração dos mercados de trabalho nesta região (com aumento do desemprego e a precarização) tem dificultado às famílias colocarem mais de um membro no mercado de trabalho, *aumentando a taxa de dependência interna das suas famílias*.

Por outro lado, “a feminização da pobreza”, ou seja, a idéia de que os domicílios chefiados por mulheres têm maior probabilidade de serem pobres que aqueles chefiados por homens,³³ acaba definindo a focalização da população pobre, isto é, a seletividade dos beneficiários dos programas sociais de combate à pobreza³⁴. A questão é que a focalização não pode resolver problemas estruturais, geradores da vulnerabilidade e da exclusão. Assim, constata-se que o desemprego tem afetado os papéis internos na família, influenciando na reprodução e mobilidade social, que alienou o padrão de desenvolvimento e inserção social das décadas anteriores, já que os jovens estão confrontados por uma “exclusão da inserção”. Assim, existem problemas estruturais que não podem se resolvidos exclusivamente através das solidariedades primárias, requerendo a construção de políticas mais amplas de geração de emprego e renda³⁵ no âmbito nacional.

Ademais, observam-se mudanças importantes na reprodução da pobreza. A este respeito Pochmann (Folha de São Paulo, 02.09.2002) afirma que até o início da década as alterações na pobreza ocorriam por meio das condições do mercado de trabalho. Hoje, muitos desses pobres sequer conseguem trabalho e vivem à margem do mercado, conforme se pode constatar pela pesquisa recentemente realizada em S. Paulo.

A pobreza também aumenta mais rápido nos centros urbanos. No início da década a proporção dos chefes de família sem rendimentos era menor nas grandes cidades, hoje não há grandes diferenças: a taxa oscila de 8,6% nas cidades de 50 mil a 100 mil habitantes a 9,4% nas pequenas cidades com até 50 mil habitantes. Os dados desta pesquisa são reveladores de traços da exclusão que operam numa faixa

³² Com base em dados da CEPAL, apresentados por Franco (2003).

³³ Cf. León e Parker (2000).

³⁴ Entre os fatores que explicam esta ‘feminização da pobreza’ situa-se a posição desfavorável das mulheres no mercado de trabalho (marcada por salários mais baixos, menor proteção social; discriminação na ocupação dos postos de trabalho), associados à carência quanto aos indicadores culturais, como acesso à educação. Carvalho (2003), com base no Censo de 2000, observa que nos domicílios chefiados por mulheres, 90% das mulheres não viviam o cônjuge, sendo elas as principais provedoras, senão as únicas, das famílias. Por outro lado, a participação dos homens tem sido dificultada pela elevação do desemprego e pela informalidade das ocupações especialmente dos jovens.

³⁵ Cf. artigo Ivo (2003- prelo) “Democracia, desigualdades e capital social”, a ser publicado por obra organizada por Schmidt, Benício (CEPPAC/UnB).

daqueles excluídos das políticas de proteção, pois não têm empregos e nem renda para a cotização privada e estão fora do mercado, mecanismo central das políticas de integração social. Também muitos deles não correspondem às características típicas da pobreza convencional pois são munidos de maior escolaridade. O pior é que a sua condição de chefes de família tem efeito ampliado sobre os membros da família, repercutindo sobre as condições de sociabilidade de um importante contingente de pessoas.³⁶

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

- Limitações de ordem institucional

Por outro lado, a implementação local das políticas supõe avanços institucionais, ou seja, municípios com capacidade institucional de gerenciamento e geração de renda nem sempre compatível com a realidade institucional preexistente, a exemplo do que se conhece da maioria dos municípios brasileiros.³⁷ Efetivamente, dados relativos à aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito dos municípios brasileiros revela que 3.425 deles se encontram com balanços atrasados. Destes, 1.253 são vinculados ao PMDB; 1.027 ao PFL; 987 ao PSDB e 174 ao PT, dentre outros (Folha de São Paulo, 15.09.2002). Por outro lado, estudos revelam que menos de 1% dos municípios apresentam condições institucionais de responsabilizar-se plenamente pelas novas responsabilidades institucionais.³⁸

- Limitações relativas à cultura política e ao sistema político

Neste plano influencia, ainda, a natureza histórica das relações sociais que mediam o Estado e a sociedade no âmbito dos espaços institucionais e históricos de

³⁶ Dados recolhidas da Folha de São Paulo, 03.09.02.
³⁷ Lavinas (1998), em *papel* apresentado à Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS) sobre a capacidade dos municípios brasileiros de absorver essa política, demonstra que apenas 5% deles têm condições de implementar plenamente políticas de renda mínima, dada sua pobreza econômica e consequente insuficiência da arrecadação e do aparato institucional local.

³⁸ Ver á respeito Lavinas (1998).

formação do Estado populista desenvolvimentista, especialmente nos espaços locais, ou seja, nas variáveis da cultura política. Neste sentido, muito desses paradigmas encontram seus limites no: (i) caráter patrimonialista e autoritário do Estado, e a consequente fragilidade das estruturas locais influenciadas pelas relações clientelistas; (ii) na centralização dos dispositivos institucionais de modernização do aparelho do Estado brasileiro via formação de círculos burocráticos do planejamento no controle da política; (iii) no compromisso corporatista do Estado populista nacional, definindo os limites da política social; (iv) o volume e a magnitude do processo de pobreza e exclusão como fator estrutural consequente das opções de desenvolvimento; e (v) na capacidade organizativa da sociedade civil³⁹.

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

• Limitações de ordem societais.

Quanto à capacidade societária, após décadas de isolamento, marginalização econômica e social de imensas camadas populares, que recursos políticos, cívicos e ideológicos possuem efetivamente estas sociedades locais desapropriadas dos seus instrumentos de organização e de representação política, da estrutura de proteção dos seus direitos; e, gradativamente, desvinculadas das socialização pelo trabalho, de produzirem políticas sociais de superação da pobreza nos espaços circunscritos e microsociais?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Salazar encaminha a solução para estes questionamentos teóricos e históricos através da articulação de duas diferenças: a *diferença da jurisdição* e a *diferença da historicidade*. A primeira, implica considerar como a sociedade civil pode atuar para legislar o que não se encontra escrito no direito público. A segunda, supõe definir juridicamente como o Estado deveria legislar para que a sociedade civil possa transformar o que ela sente que deva ser transformado. O período é de transição e

³⁹ Ver Nunes (1997).

aberto, dependendo da força da cidadania na construção de projetos alternativos. O desafio, portanto, é transformar os espaços institucionais criados e a manifestação livre da sociedade civil em potencialidade efetiva no sentido de reinventar o social, criar políticas e direitos individuais e coletivos, voltados para a inserção social e econômica. Este o sentido da política.

Neste sentido, a política urbana gerou, com todas as suas precariedades e deficiências, formas redistributivas dos recursos coletivos urbanos, integrando, mesmo que precariamente, as camadas populares ao processo de urbanização e desenvolvimento periférico, no contexto da dinâmica do mercado de trabalho. É no marco da estruturação do mercado de trabalho e da distribuição das condições diferenciais dos atores sobre estes recursos e espaços territorializados, que se institui o conflito urbano,⁴⁰ e as modalidades possíveis de *urban governance*, da participação cidadã, da co-operação e da solidariedade entre atores locais, nacionais e internacionais. O desafio é constituir essas capacidades para gerar uma nova inteligência social e política.

BIBLIOGRAFIA

- ACHAR, Diego y Flores, M. (Orgs.), (1997) *Governabilidad: Un reportage de América Latina*. (México: Fondo de Cultura Económica), 531p.
- BOBBIO, N, Matteucci, N. e PASQUINO, G, 1986 (1983). *Diccionario de Política*. (Brasília: Editora Universidade de Brasília), Segunda Edição.
- BOSCHI, R. (1997) *Governança Democrática e Participação: Comparando Duas Cidades*. (Rio de Janeiro: IUPERJ/Proj.GURI/Universidade de Toronto), (Texto preliminar) 56pp.
- BOSCHI, R. (1999) "Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador". DADOS- Revista de Ciências Sociais (Rio de Janeiro: IUPERJ), 42 (4), 1999, p 655-690.
- CALDERÓN, Fernando, (1997) "La tendencia es hacia la bifurcación: partidos por un lado, sociedad por el otro". In: ACHARD, Diego y FLORES, M. (1997(Org.) *Governabilidad: Un reportage de América Latina*. (México: Fondo de Cultura Económica), 257/268p.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G. 2071(SES.28/3) Santiago do Chile.
- CANDIA, José Miguel. Exclusion y Pobreza. La focalización de las políticas sociales. *Nueva Sociedad*. Caracas. No 156, julio-agosto 1998, p 116-126.
- CARVALHO, I. Ma. M. (2003) "Família e Pobreza". In: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. *Pobreza e Desigualdades Sociais* Salvador: SEI, 117-134p. (Série Estudos e Pesquisas, 63).
- CARVALHO, José Murilo de (2000). *Entrevista*. In: Quatro autores em busca do Brasil. Entrevistas a José Geraldo Couto. Rio de Janeiro: Rocco 134p. (Série Estudos e Pesquisas, 63).
- CARVALHO, José Murilo de (2002). "Do Patético ao Trágico". *Caderno MAIS*. Folha de S. Paulo. 11.08.2002.

⁴⁰ Ver à propósito texto de Préteceille (1999).

- CASTEL, Robert, (1995). *Les métamorphoses de la question sociale*. Une chronique du salariat. (Paris: Fayard) 490p.
- COELHO, M. e DINIZ, E. (1995). *Governabilidade, Governança Local e Pobreza no Brasil*. (Rio de Janeiro: Projeto GURI, IUPERJ), 54 p. (mimeo).
- DINIZ, Eli, (1997) *Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95*. (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas), 228p.
- DONZELOT, J., (1994) 1984. *L'Invention du Social* (Paris: Fayard).
- DUHAU, E. E M. Scheingart 1997 "Governabilidade y pobreza en el ámbito local: México, Colombia y Centroamérica", in Rodríguez, A e L. Winchester *Ciudades y gobernabilidad en América Latina* (Santiago de Chile: Ediciones SUR) Colección Estudios Urbanos, 61-97.
- FLEURY, Sônia, (1998). "Política social, Exclusion y Equidad en America Latina de los 90", *Nueva Sociedad* (Caracas: Editorial Texto/ FFE) n. 156, julio-agosto, pp 72-94.
- FRANCO, Rolando. "Políticas Sociais y Equidad". In: SEI. *Pobreza e Desigualdades*. Salvador: SEI/SEPLANTEC, 2003.
- HUNTINGTON, Samuel. (1975) *The Crisis of Democracy*. New York: New York University Press. International Bank for Reconstruction and Development. 1993. "Governance. The World Bank's experience". Washington D.C.: International Bank for Reconstruction and Development.
- IVO, Anete B.L. (1997) Democracia, Cidadania e Pobreza – A produção de novas solidariedades. (Introdução ao Dossiê) *Caderno CRH*, (Salvador: EDUFBA/CNPq) n 26/27p. 9/17.
- IVO, Anete B.L. et alii, 2000 [1997]. *O Poder da Cidade*. Limites da Governança Urbana. (Salvador-Bahia: Editora da Universidade Federal da Bahia EDUFBA.) 242p.
- IVO, Anete B.L. (2001 a) [1999] *Metamorfoses da Questão Democrática: Governabilidade e Pobreza*. (Buenos Aires: CLACSO/Asdi), 205 pp.
- IVO, Anete B.L. (2001 b) A destituição do 'social': Estado, governo e políticas sociais. In: *Caderno CRH* (Salvador: EDUFBA/CNPq), n 35, jul/dez 2001, pp 41/84.
- IVO, Anete B. L. (2003) 'Políticas Sociais de Combate à Pobreza nos anos 90: novas teses, novos paradigmas'. In: *Pobreza e Desigualdades Sociais*. Salvador-Bahia: SEI/Gov. da Bahia. Série Estudos e Pesquisas. Pp.7/28.
- IVO, Anete B. L. (2003) "Democracia, desigualdades e capital social", In: Schimidt, Benício, Brasília: Editora da UnB (CEPPAC/UnB). Prelo.
- LAVINAS, Lena (1998) 'Políticas sociais descentralizadas: limites dos programas de renda mínima e bolsa escola'. Trabalho apresentado In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 22, 1998, Caxambu-MG. [Anais]. Caxambu-MG: ANPOCS.
- LAUTIER, Bruno, (1999). "Les politiques Sociales en Amérique Latine. Propositions de méthode pour analyser un éclatement en cours". *Cahiers des Amériques Latines*. (Paris: IHEAL Editions), no. 30, 1999/1. pp 19-44.
- LEE-SMITH, Diana e Stren, Richard (1991) "New Perspectives on African Urban Management". *Environment and Urbanization* 3 (1): 23-36.
- LEÓN, J.Gómez e Parker, S. (2000) 'Bienestar y jefatura feminina en los hogares mexicanos'. In: LOPEZ, Ma. De la Paz e Salles, Vânia (orgs), (2000) *Familia, Género y Pobreza*. México: Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza.
- E GALES, Patrick. (1995) "Du Gouvernement des Villes à la Gouvernance Urbaine". *Revue Française de Science Politique*, (Paris:)(45) 1, pp.57/94.

- LENOIR, D., (1996) "L'exclusion face au droit". In: Paugam, S. *L'Exclusion: État de savoir*. (Paris: La Découverte) pp 78/87.
- MCCARNEY, P. L. (Org.) (1996). *Cities and Governance New Directions in Latin America, Asia and Africa*. (Toronto, University of Toronto Press).
- MCCARNEY, P., Halfani, M. e Rodríguez, A., 1998 (1995) "Hacia una definición de 'governanza'. In *Proposiciones* (Santiago do Chile: Ed. SUR), n 28, p 118-155.
- MELO, M. A. (1995) Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: VALLADARES, L. e COELHO, M., (1995). (Orgs) *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. (Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira).
- MELO, M. A. (1996). "Governance' e Reforma do Estado: o paradigma agente x principal". *Revista de Serviço Público*. Ano 47, vol. 120. N. 1, jan-abril, p. 67-82.
- NUNES, Edson, (1997). *A Gramática Política do Brasil. Clientelismo e Insulamento burocrático*. (Rio de Janeiro: Zahar Editor/ Brasília: ENAP) 146p.
- OSMONT, Annick (1998) "La 'gouvernance': concept mou, politique ferme". *Annales de la Recherche Urbaine*. n. 80-81. (Paris: Plan Urbanisme Construction Architecture -METU) pp. 19-26.
- PRÉTECEILLE, E. (1999) Inégalités Urbaines, Gouvernance, Domination? Reflexions sur l'agglomération parisienne. In: Balme, R, Faure et Malibeu (Dir.) *Les Nouvelles Politiques Locales. Dynamiques de l'action publique*. Chap. II. (Paris: Presses de Sciences Po), Pp57/76.
- PRZEWOSKI, Adam, (1989). *Capitalismo e Social-democracia*. (S. Paulo: Cia das Letras).
- PUTNAM, Robert., 1996 [1994]. *Comunidade e Democracia*. A experiência da Itália Moderna. (Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas), 260 p.
- RODRÍGUEZ, A e Winchester, L., (1997). *Ciudades y Gobernabilidad en America Latina*. (Santiago do Chile: Ed. SUR), 159p.
- SALAZAR, G., (1998). "De la participación ciudadana: capital social constante y capital variable (Explorando senderos trans-liberais)". In *Proposiciones* (Santiago do Chile: Ediciones SUR), no. 28, pp156/183.
- SANTOS, Boaventura Dos, (1997). "A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado" in *Seminário Internacional Sociedade e Reforma do Estado*. (S. Paulo: USP), 17pp.
- STREN, R., (1997). "Investigaciones sobre gobierno urbano en el mundo en desarrollo: hacia un nuevo enfoque del conocimiento comparativo operacional". In Rodriguez, A e Winchester, L. *Ciudades y Gobernabilidad en America Latina* (Santiago do Chile: Ed. TELLES, Vera de S. (2000). A "nova questão social" brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade. In *Modernisation économique et Gouvernement des Sociétés: Amérique Latine, un laboratoire?* Colloque organisé par GRETD, IRD et Université de Paris 1, 8 et 13, 7/8.06.2000, 18pp.
- TELLES, Vera de S. (2001). A Cidade e o Trabalho. In: *Cadernos Le Monde Diplomatique Especial* n. 2. Um Outro Mundo Urbano é Possível (S. Paulo: Polis/VERAZ), jan. 2001, pp 34/37.
- VALLADARES, L. e Coelho, M., (1995). (Orgs) *Governabilidade e Pobreza no Brasil* (Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira).
- ZICCARDI, A. (2001) Las ciudades y la cuestión social. In: Ziccardi, A (Org) *Pobreza y Políticas Sociales*. (Buenos Aires: CLACSO/Asdi/FLACSO/IIS), 2001.