

Ivo, Anete Brito Leal. Capítulo 4. En publicación: Metamorfoses da questão democrática. Governabilidade e pobreza. Anete Brito Leal Ivo. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Colección Becas CLACSO-ASDI. 2001. ISBN: 950-9231-66-5.

Acceso al texto completo: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/identidad/p4.pdf>

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

## Capítulo 4

### Sociedade e política

#### Introdução

Nesta segunda parte busca-se apresentar: *primeira* como as mudanças paradigmáticas da transição democrática no Brasil, na última década, realizadas ao longo das lutas e mobilização dos atores sociais e na ampliação da arena pública se expressam em algumas tendências gerais quanto às formas de mediação entre sociedade e política em termos do nível de associativismo, participação política e representação; *segunda* observar as possibilidades que se abrem efetivamente ao nível das sociedades locais: no processo de alternância política de governos locais no período mais recente; e pela análise dos mecanismos de reconversão de instrumentos institucionais determinados pela dinâmica econômica, política e cultural, na relação entre o local e o global.

Os dados, de natureza quantitativa, apresentados neste primeiro capítulo, ainda que limitados quando à capacidade de reconstrução das trajetórias de formação sociopolíticas dos atores, que efetivamente supõem apreender dimensões subjetivas das escolhas políticas, importam (i) pelas possibilidades de avaliar tendências do ponto de vista comparativo que podem sinalizar mudanças na matriz do associativismo e da afiliação social e política dos indivíduos no período pós Constituinte; (ii) pelos indicativos que esta comparação ao nível regional pode trazer, em termos de induzir, sugerir e instigar hipóteses iniciais sobre os paradoxos do comportamento político e da capacidade de mudança de alguns governos locais, as quais efetivamente dependem de investigações de caráter qualitativa que realizamos ao final desse trabalho<sup>102</sup>.

#### A reorganização da sociedade civil e a política no contexto democrático

Resumindo a primeira parte desse trabalho, quanto à formação de uma governabilidade democrática, podemos afirmar que:

1 Redemocratização brasileira foi um empreendimento coletivo no qual o povo e as elites reelaboraram os valores necessários de reorganização da convivência civil traduzidas em instituições práticas de um novo “fazer” político e social. As formas de resistência desenvolvidas pelos movimentos populares (especialmente na década de 70 e 80) reforçaram a “convicção” de que é possível avançar para novas e melhores formas de convivência civil, organizadas em torno do reconhecimento dos direitos sociais, da liberdade e igualdade políticas, como base de formação de uma nova governabilidade, de caráter democrática.

2 A transição política brasileira representa, pois, uma conquista dessas novas formas de “fazer” e “saber” político, alcançadas graças à mobilização política e social da sociedade brasileira que, partindo de ações solidárias no ambiente dos sindicatos e dos movimentos sociais, se instituíram no campo institucional.

3 A Constituição de 1988 deu vida a uma nova consciência civil que, naquele contexto, superou os localismos das estruturas de poder político, os interesses parciais, reforçando uma conjunção entre povo e elites, projetando em ambos a representação de uma Nação que deveria constituir-se e reinventar-se numa sólida articulação entre sociedade e política. Neste sentido, a abertura política democrática também significou uma evolução da cidadania ao nível de unidades subnacionais, dos municípios.

4 Resultado do ajuste das diferentes forças sociais, a transição se expressou numa acomodação institucional dos interesses, em que se entrecruzavam tanto a tradição das lutas populares como também segmentos gerados numa cultura política assentada num Estado patrimonial, cuja formação gerou uma ordem de privilégios no acesso aos bens públicos, especialmente a partir do controle sobre as instâncias institucionais locais de governo.

O grande desafio desse processo de mudança civilizatória e institucional foi converter essas formas de “saber político”, diferenciais e conflitivas, quais sejam: de um lado, as forças comprometidas na luta pela resistência democrática; e, de outro, as forças que consolidaram uma cultura autoritária, patrimonialista e clientelista (de privilégios e favores), em novas práticas políticas. Repito: o desafio era e é reconverter esta conflitividade latente em novos exercícios políticos, garantidores dos direitos cidadãos no plano do desenvolvimento econômico social e num quadro de institucionalidade. Nesse processo, os cidadãos entenderam que as mudanças não podiam estar restritas à proteção de seus bens ou ao acesso aos direitos mas implicavam na percepção de pessoas com direitos políticos. A questão social dos direitos não podia estar isolada e separada da questão da política, da participação e da representação.

Dessa tensão emerge uma nova institucionalidade na qual a COLABORAÇÃO entre sociedade e Estado apareceu como caminho pelo qual se renova o país, estabelecendo uma conjunção maior entre cidadãos e governantes, com ênfase no poder local.

## **Matriz societária e cultura política: variáveis críticas para a capacitação social e de governo**

Ao final dos anos 90, a sociedade empreende uma nova busca para recolocar de forma distinta a convivência civil ameaçada pelo economicismo e gerenciamento (ajustes estruturais); pela falência das políticas empreendidas (incapacidade dos governos de darem respostas satisfatórias às carências sociais) gerando uma institucionalidade, que dê vida a uma nova governabilidade.

Neste contexto, sedimenta-se a convicção sobre os limites e dificuldades de um estilo autoritário, hierarquizado, verticalizado e centralizado de exercício de poder, e sobre uma certa 'virtualidade' nos processos de regulação de caráter societal e redistribuição das políticas em favor do poder local (municípios) –descentralização e desconcentração– como viabilização de alternativas auto-sustentáveis de desenvolvimento local.

Como mover-se no plano institucional? Como qualificar a democracia para enfrentar o desafio enorme do desequilíbrio de nossa sociedade, com todos os *déficits* acumulados? Que condições efetivas têm estas instâncias locais para processarem os conflitos hoje gerados pelo regime de representação e pela lógica de integração do País e do local à economia do mercado?

A maioria das respostas a estas indagações tem indicado alternativas que supõem a força cultural e inovadora do social, ou seja, as mudanças no âmbito societal como fundamentais, representando horizontes possíveis que reconfiguram as relações entre sociedade e política, com ênfase no desenvolvimento local.

A resposta a esta questão é complexa e implica na compreensão de inúmeras variáveis históricas e macro-estruturais relativas ao padrão de estruturação do Estado desenvolvimentista brasileiro. No presente capítulo pretendemos apenas identificar algumas tendências que se apresentam em termos das taxas de associativismo, participação política e representação, de forma a tentar compreender como a matriz de sociabilidade política pode estar expressando padrões diferenciados sobre as condições da cooperação entre Estado e sociedade no contexto atual. Que evidências empíricas existem no padrão de solidariedade social e participação política e cívica no país? Como estas mudanças reconfortam matrizes societárias distintas entre regiões metropolitanas brasileiras? E como condicionam o alcance das políticas municipais?

A análise funda-se no processamento de informações produzidas pelo IBGE/PNAD (1990) para o Brasil de 1988 e pela PME (1997) para o conjunto das seis maiores regiões metropolitanas do Brasil<sup>103</sup>.

A hipótese que queremos verificar é até que ponto as taxas de participação e associativismo condicionariam uma maior ou menor condição de engajamento aos estímulos de participação na esfera institucional, ou seja,

nos instrumentos de mediação institucionais criados, condicionando a eficácia de programas institucionais, inclusive os de enfrentamento da pobreza. Ou, inversamente se ela revela o aprofundamento de uma cultura de tradição autoritária, clientelista, dificultando a implementação de uma governabilidade democrática, entendida a partir dos valores republicanos de igualdade política, direitos cidadãos e formação do espaço público. Por fim, pensar a partir da articulação com dados sobre o mercado de trabalho local, como a (des) ou (re) socialização pelo trabalho, determinado pelos novos padrões de reestruturação produtiva, pode condicionar a sociabilidade da matriz política e societária.

Efetivamente, o ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, capazes de realizar escolhas entre alternativas apresentadas pelas diferentes forças políticas e fortemente interessados em formas participativas, diretas ou indiretas. Ademais, no contexto da crise da governabilidade o processo participativo, como condição de encaminhamento da questão da pobreza, é consenso assumido tanto pelas propostas liberais (expresso nas recomendações de agências internacionais) como pelos governos<sup>104</sup> de diferentes orientação política. Há, portanto, uma demanda de participação social e política na esfera do projeto democrático que contém múltiplos sentidos, cuja polissemia interfere sobre as práticas sociais, condicionando os mecanismos de formação da hegemonia.

Para Toqueville, a formação do interesse público se constitui no contexto de definição das necessidades públicas gerais. Este é esclarecido e sensível aos interesses dos outros". Na comunidade cívica a cidadania implica direitos e deveres iguais para todos. Tal comunidade mantém-se unida por relações horizontais de reciprocidade e cooperação e não por relações de autoridade e dependência. Os cidadãos interagem como iguais e não como patronos/clientes ou governantes/requerentes<sup>105</sup>.

No estudo realizado sobre o desempenho dos governos locais na Itália Putnam (1994) 1996 constatou que certas regiões são favorecidas por padrões e sistemas dinâmicos de engajamento cívico, ao passo que outras padecem de uma política verticalmente estruturada, uma vida social caracterizada pela fragmentação e o isolamento e uma cultura dominada pela desconfiança. Ele concluiu que as diferenças de desempenho local têm estreita relação com a vida comunitária. As regiões economicamente mais adiantadas têm governos mais eficientes, simplesmente porque nelas há mais participação cívica. As regiões menos cívicas têm vivenciado uma prática clientelista, personalista e não estabelecidas por compromissos programáticos em relação às questões públicas.

Efetivamente o conceito de participação política se enquadra em diferentes interpretações: participação na arena eleitoral; militância em partido político; participação em esferas de mobilização de massa; e, mesmo, acompanhamento da informação.

Segundo Sani, G. (apud Bobbio et alii, 1986) é preciso distinguir o sentido do uso da participação em sociedades desenvolvidas, com grande tradição

democrática, dos usos da participação social e política das sociedades em desenvolvimento, carentes de infra-estrutura políticas e caracterizada por elevadas taxas de analfabetismo, nas quais a participação significa um processo de formação política cidadã e de construção da democracia. Como a atividade política é necessariamente plural, o problema da participação depende da ideologia dos participantes. É esta matriz ideológica que faculta o sentido das ações e o horizonte de suas possibilidades.

Por outro lado, há que se pensar nos níveis distintos de participação: aquela mais receptiva ou passiva, que se restringe à presença ou comparecimento aos eventos, mas não envolve engajamento em responsabilidades; ou a que envolve cidadãos ativos, engajados na promoção de atividades, por iniciativa própria ou delegação.

Observando a tendência internacional da participação constata-se (Sani, 1986;cf. Bobbio, 1986) que as eleições representam a forma mais comum de participação. Mesmo assim ela tem apresentado, muitas vezes, taxas de absenteísmo bastante elevadas, mesmo em países de tradição democrática. Também, os participantes em sentido estrito (ou seja, aqueles cidadãos mais engajados e ativos) expressam, na maioria dos casos, uma fração reduzida.

Por fim, resta considerar diferenças quanto aos engajamentos de mais longo prazo inscritas historicamente na cultura cívica do lugar, construídas, em geral, por matrizes identitárias de fortes vínculos horizontais e cooperativos entre os integrantes; e as relações participativas de caráter mais difuso ou esporádico. Ademais, importa distinguir, ainda, entre aquelas que se constituem por força de sanções institucionais, como é o caso da obrigatoriedade do voto no Brasil, daquelas construídas pela mobilização solidária livre, a exemplo recentemente das ONGs e dos movimentos sociais que atuam em redes de solidariedade voltadas para construir alternativas de desenvolvimento, conquista de direitos para populações carentes ou comunidades locais.

No âmbito desse estudo, a questão da participação política e social restringe-se ao tratamento dos dados sobre associativismo, afiliação a sindicatos, órgãos de classe, associação comunitária e partidos políticos; e de variáveis sobre tipo de engajamento político (mais receptivos ou passivos) e representação de interesses, com base na comparação dos dados: a) do questionário suplementar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE (1990) de 1988, com resultados para o Brasil e suas grandes regiões geográficas sobre *Participação Político-Social* e b) dos dados da Pesquisa Mensal de Emprego - PME/IBGE, referente ao mês de abril de 1996, relativos às pesquisas suplementares sobre *Associativismo Representação de Interesses e Intermediação política*, conduzida pelo IBGE com a coordenação dos profs. José Pastore e Eliza Reis, e comentários analíticos de Magda Coelho (IBGE/PME, 1997).

Os resultados analíticos abaixo apresentados apresentam algumas das tendências apontadas pela síntese do volume de 1997/IBGE, mas avança no detalhamento comparativo relativo aos anos de 1988 e 1996 e no aprofundamento específico da diferenciação regional, especialmente entre Salvador e Porto Alegre, tabulados por nossa pesquisa, com o objetivo de identificar o que mudou no

período de 88 à 96, quais as principais tendências que se reconfiguram no campo político, e que singularidades regionais elas apontam, particularmente entre Salvador e Porto Alegre. Considerando evidentemente os limites metodológicos dos universos singulares de cada pesquisa<sup>106</sup>.

**As condições de participação política da sociedade brasileira: alguns indicadores e tendências**

A sociedade brasileira apresenta escassa participação política (IBGE, 1997; Santos, W.1998; Ferreira, 1999) num contexto de baixa taxa de associativismo da população pesquisada pelo IBGE entre 1988 e 1996. Ademais, ela também apresenta uma baixa resolução dos conflitos mediada pela justiça ou normas legais, segundo Santos, W (1998) *apud* Ferreira (1999), o que implica na vigência de práticas predatórias, como suborno, tráfico de influência e práticas transgressivas<sup>107</sup>.

A matriz fundamental da participação política no Brasil, até a década de 80, é ditada pela matriz ocupacional sob a tutela do Estado, numa lógica corporativa. As transformações desta lógica no decurso do período de 60/90 decorreram do que Wanderley Guilherme (1987) chama de cidadania regulada<sup>108</sup>, ou seja, aquela que resulta da incorporação institucional baseada na cooptação promovida pelos sindicatos e patrocinados pelo Estado e não num engajamento livre.

A mudança deste padrão resulta das transformações iniciadas ao final dos anos 70 onde jogaram papel fundamental tanto a formação do novo sindicalismo brasileiro, mais livre e independente da tutela do Estado, como o contexto mais amplo de redemocratização do País, expresso pelo movimento pelas “Diretas Já”, a maior mobilização cívica nacional, desde o golpe militar de 1964, no Brasil.

A análise comparativa dos dados sobre participação política e social dos brasileiros no período de 1988 e 1996 revela as seguintes tendências gerais:

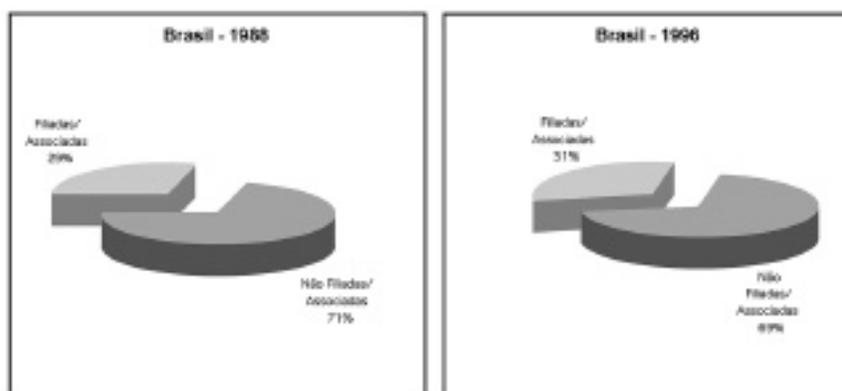
- a) Manutenção das baixas taxas de afiliação a órgãos de classe; sindicatos e órgãos comunitários;
- b) Mudança na natureza da afiliação com perda relativa da afiliação de órgãos de classe e de órgãos comunitários em favor da afiliação sindical, num quadro de taxas maiores de desafiliação aos sindicatos;
- c) Reduz-se a afiliação a partidos políticos num contexto de maior sociabilidade política expressa pelo aumento das relações entre os cidadãos e os políticos.
- d) Matriz territorializada distinta tanto em termos do padrão de afiliação às associações, quanto em relação ao padrão da interação que se estabelece entre os cidadãos e os políticos.

A seguir caracteriza-se com mais detalhes algumas dessas tendências gerais.

***Tendência nas taxas de associativismo no País: crescimento por tipo de afiliação***

O País mantém uma baixa taxa de associativismo, expresso na manutenção das mesmas proporções da taxa de associativismo entre 1988 e 1996, ou seja 29% em 1988 e 31% em 1997 (Gráfico 1). Embora a proporção de filiação tenha se mantido no mesmo patamar (em torno de 30%, com leve tendência ao aumento das filiações na década de 90, observa-se, no entanto, uma mudança na natureza dos vínculos destas afiliações, entre 1988 e 1996)<sup>109</sup>. A filiação a órgãos comunitários que superava a filiação aos sindicatos em 1988 na preferência da população (54% de filiação comunitária contra 32% de filiação sindical) invertem-se passando a configurar uma participação de 39% para as afiliações comunitárias em 1996 e 53% para a filiação sindical. Também as associações de classe perderam proporcionalmente filiação no período 1988/1996, caindo de 14% para 8% em 1996 (Gráfico 2).

Gráfico 1

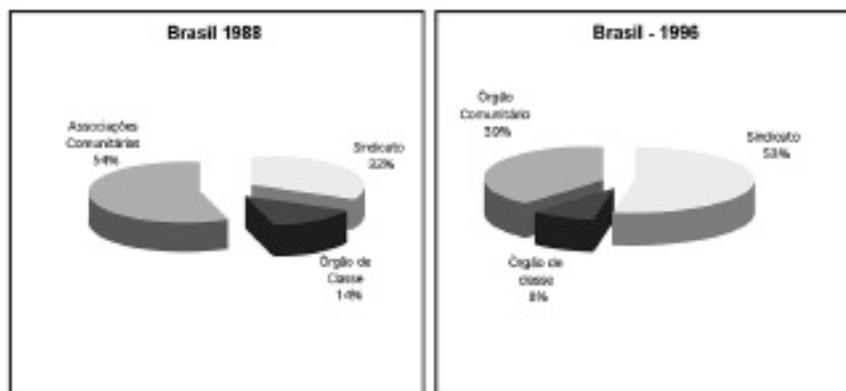
**Proporção de pessoas filiadas a entidades associativas  
Brasil 1988-1996**

Fonte: IBGE, Suplemento PNAD/1988.

Fonte: IBGE, Suplemento PME/Abril 1996.

Gráfico 2

**Proporção de pessoas filiadas a entidades associativas, segundo o tipo da organização (sindicato, órgão de classe e órgão comunitário)  
Brasil 1988-1996**



Fonte: IBGE, Suplemento PNAD/1988.  
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Fonte: IBGE, Suplemento PME/Abril 1996.  
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Estes resultados, no entanto, têm que ser relativizados, (i) porque exatamente neste contexto pós Constituinte muitos órgãos de classe, como as associações de funcionários públicos e associações profissionais (empregadas domésticas, etc.) foram transformados em sindicatos. Assim, o que aparentemente parece se expressar em incapacidade das associações de classe em motivarem adesões, pode, contrariamente, significar reforço dos vínculos associativos, ou força da corporação profissional que agora passa a atuar no âmbito sindical. O crescimento da taxa de afiliação sindical no período<sup>10</sup>, representa acesso a canais de redistribuição de recursos e benefícios, num contexto recessivo de crescimento das taxas de desemprego e mudanças nas políticas de previdência social; (ii) A análise do IBGE revela, ainda, que, consideradas as afiliações individualmente (Gráfico 2b), a taxa dos *não filiados a sindicatos* e órgãos de classe aumenta. *Não são filiados* à essas organizações 84% e 88%, respectivamente, o que revela que o crescimento *proporcional* da sindicalização entre 88 e 96, em termos mais globais e relativos aos tipos de afiliação, possa ser explicado por alterações no volume da PEA, ou por efeito da metodologia diferencial das pesquisas.

**Gráfico 2b****Proporção de pessoas filiadas/não filiadas a Sindicatos, Órgão de Classe e Órgão Comunitário - Brasil - 1996**

Fonte: IBGE, Suplemento PME/Abril 1996.  
Cálculo: IVO, Anete (1999).

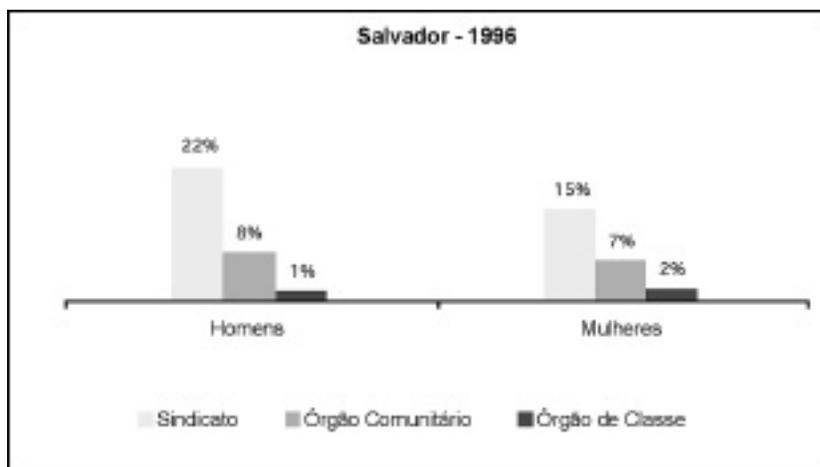
A publicação do IBGE (1997), revela que das 22,5 milhões de pessoas de 18 anos e mais pesquisadas<sup>111</sup>, 31% tinham vínculo com um ou mais tipos de associação consideradas, ou seja: sindicato (53%); órgão comunitário (39%) e associação de classe (8%). Estas afiliações, como vimos, ocorrem num contexto de baixa taxa de associativismo, com 69% da população pesquisada não filiada a qualquer dessas estruturas de participação.

Observando-se a motivação para a filiação a sindicatos em 1996, a pesquisa aponta que 74% da população sindicalizada filia-se com o objetivo de obtenção de assistência médica e jurídica (IBGE, 1997). Este dado, que poderia significar uma tendência a práticas conservadoras do movimento sindical, na medida em que reforçaria uma política assistencialista, pode conter uma dimensão da luta política no contexto de desmonte das políticas sociais, apresentando-se, assim, o sindicato como instância alternativa na defesa e conquista dos Direitos sociais e trabalhistas, ameaçados pelo desmonte das políticas sociais previdenciárias do Estado. Sem modificar o âmbito específico de suas competências, a compreensão que os sindicatos possam fazer deste papel político no contexto atual é fundamental para o encaminhamento da 'nova questão social' contemporânea, especialmente o papel que podem exercer no âmbito da reprodução social, e sobre as políticas reorientadas para a ação comunitária, com base na mobilização e engajamento das estruturas locais e familiares, visando projetos de sustentabilidade regional.

**Taxas de associativismo por gênero e idade**

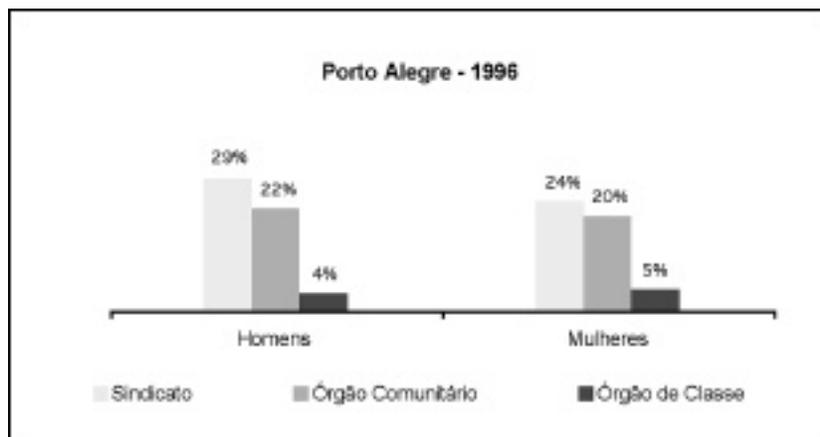
Analisando-se as taxas de associativismo por gênero e idade, constata-se que tanto homens quanto mulheres que integram a PEA (População Economicamente Ativa) participam majoritariamente da filiação sindical; sendo que a taxa de filiação masculina (26%) é superior à feminina (20%). Esta filiação masculina afeta mais os homens na faixa de 40 à 50 anos. Apesar das mulheres apresentarem uma taxa de filiação mais baixa que a masculina, pertencer à PEA para elas significa elevar a sua taxa de sindicalização de 9% para 15%. Significa também um estímulo a participar de outras formas associativas, como os órgãos comunitários. Isto comprova-se pela proporção mais ou menos equivalente das mulheres participantes da PEA em órgãos sindicais e comunitários. Esta tendência geral, no entanto, diferencia-se segundo as RMs em 1997: Salvador apresenta taxas maiores de filiação masculina e maior índice de desigualdade entre os gênero, quanto à proporcionalidade de inserção nas estruturas de filiação sindical e comunitária. Porto Alegre, no entanto, apresenta uma estrutura de filiação mais eqüitativa entre homens e mulheres e um padrão de maior proporcionalidade nas afiliações sindical e comunitária, especialmente das mulheres (Gráficos 3).

Gráfico 3

**Proporção da população economicamente ativa filiada a sindicato, associada a órgão de classe ou comunitário, por gênero Salvador e Porto Alegre - 1996**

Fonte: IBGE, Suplemento PME/Abril 1996.  
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Gráfico 3 - continuação



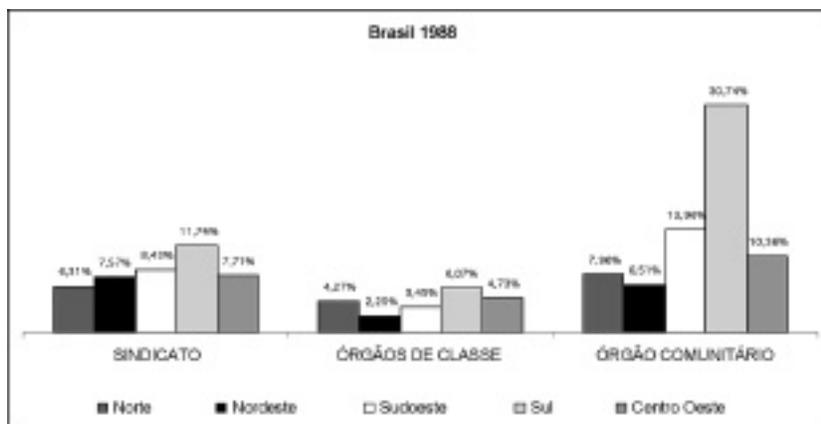
Fonte: IBGE, Suplemento PME/Abril 1996.  
Cálculo: IVO, Anete (1999).

***A territorialidade do padrão associativo no Brasil: algumas tendências por grandes regiões geográficas do país (1988) e pelas principais Regiões Metropolitanas (1996)***

As taxas de associativismo no Brasil (88/96), no entanto, não se distribuem de forma homogênea para o conjunto das Regiões Metropolitanas (RM) pesquisadas em 96, mas estão fortemente condicionadas pela taxa de motivação maior de afiliações na região Sul do País e nesta, especialmente, em Porto Alegre, expressando um padrão de associativismo regionalmente diferenciado, ou seja, nas grandes regiões geográficas brasileiras como um todo (dados de 1988) e nas Regiões Metropolitanas do País –dados de 1996 (Gráficos 4 e 5). Efetivamente a RM de Porto Alegre expressa os maiores índices de sindicalização (19,46%) e afiliação a órgãos comunitários (20,32%), enquanto a RM de Salvador aparece como aquela de mais baixa taxa de filiação comunitária (6,94%) e sindical (13,44%) dentre as 6 RMs do País, em 1996.

Gráfico 4

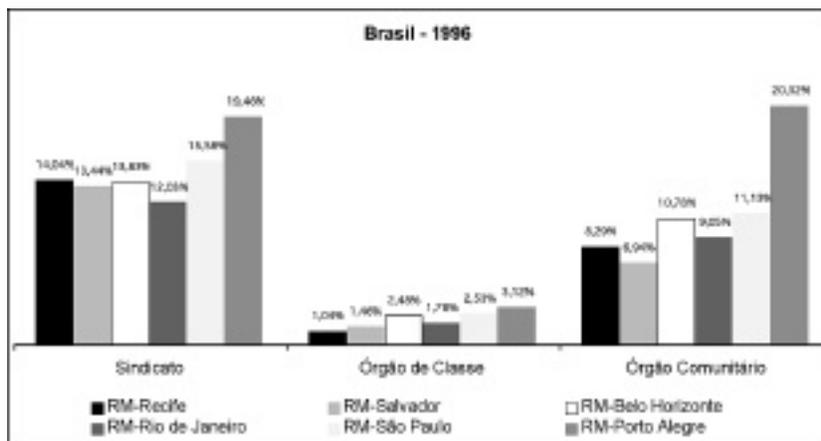
**Proporção de pessoas filiadas a sindicatos, associadas a órgãos de classe ou órgãos comunitário, segundo grandes regiões do País Brasil 1988**



Fonte: IBGE, Suplemento PNAD/1988.  
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Gráfico 5

**Proporção de pessoas filiadas a sindicatos, associadas a órgãos de classe ou órgãos comunitário, segundo Regiões Metropolitanas-RMs Brasil 1996**

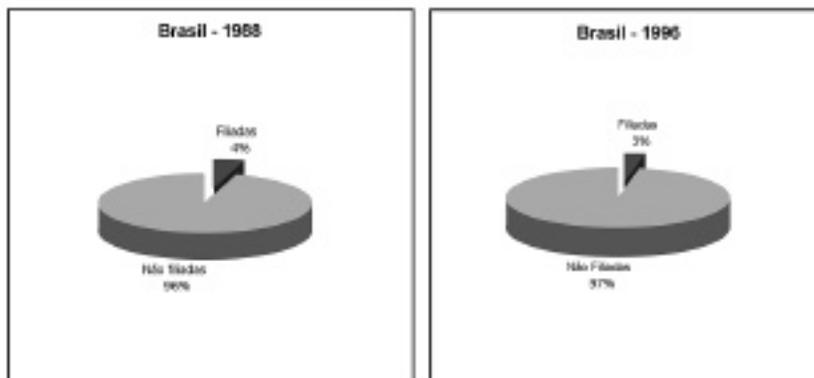


Fonte: IBGE, Suplemento PME/Abril 1996.  
Cálculo: IVO, Anete (1999).

***Filiação partidária e sociabilidade política: mudanças entre 88 e 96***

Uma das grandes tendências reveladas pela análise comparativa das duas pesquisas é que de 1988 a 1996 reduz-se a afiliação partidária de 4% em 1988 para 3% em 1996 (Gráfico 6), enquanto é maior a sociabilidade política da sociedade, expresso pelo crescimento do número de pessoas que estabeleceram contato com políticos no período de 88 a 96, (Gráfico 7) que passa de 4% (1988) para 8% (1996). Não obstante reconhecermos a prevalência da dinâmica política nas grandes Regiões Metropolitanas do país, base da pesquisa de 96, os dados revelam que dobra o contingente de pessoas que estabeleceram contatos com políticos no período. Isto pode ser revelador de uma maior socialização política da sociedade civil, própria do contexto de redemocratização do País e restabelecimento da sociedade de Direitos, mas também pode indicar mudanças importantes no padrão de mediação e representação dos interesses, expressa na redução das afiliações partidárias, acompanhadas pelo crescimento da relação direta da população com os políticos.

Gráfico 6

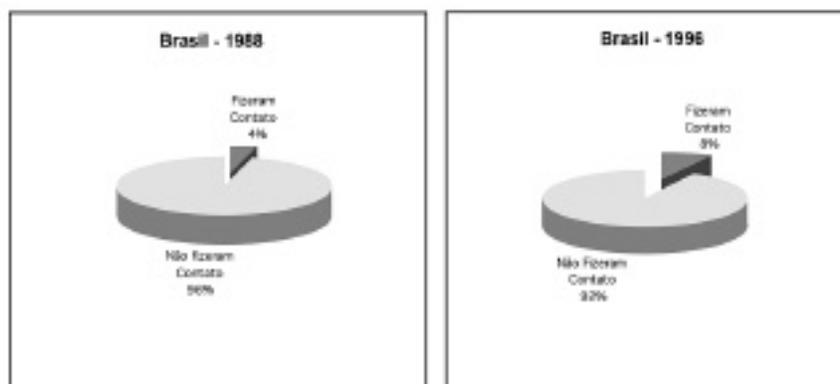
**Proporção de pessoas filiadas a partidos políticos  
Brasil 1988-1996**

Fonte: IBGE, Suplemento PNAD/1988.  
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Fonte: IBGE, Suplemento PME/Abril 1996.  
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Gráfico 7

**Proporção de pessoas que fizeram contato com políticos e/ou governantes  
Brasil 1988-1996**



Fonte: IBGE, Suplemento PNAD/1988.  
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Fonte: IBGE, Suplemento PME/Abril 1996.  
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Se esta hipótese é verdadeira os dados parecem contribuir para a tese sobre a existência de uma crise de representação dos partidos, enquanto canais de mediação e representação dos interesses dos cidadãos, afetados, talvez, pelo aumento das arenas de participação diretas da sociedade civil na esfera pública, através de canais institucionais criadas pelo executivo; da emergência de um número crescente de organizações não governamentais –ONGs– no período, e que atuam junto a segmentos locais e/ou a segmentos sociais específicos no tratamento de questões públicas e sociais dos setores mais empobrecidos da população.

Apesar da relevância dessas tendências, enquanto reveladoras de possíveis mudanças no padrão das práticas democráticas e canais de representação política da população (democracia representativa e formal e democracia direta), ela deve ser relativizada se considerarmos o contexto da pesquisa de 1988, momento de elaboração da Assembléia Constituinte, em que o papel parlamentar é decisivo na condução da política brasileira, reforçando, por consequência a estrutura partidária. Ademais, ela culmina uma das maiores mobilizações da sociedade civil brasileira, que implicou no estreitamento da relação entre sociedade e partidos políticos, o que pode ter estimulado uma maior taxa de filiações partidárias. O contexto seguinte caracteriza-se por um movimento de diferenciação política na estrutura partidária, com mudanças quanto aos valores, alianças e vinculação de lideranças às siglas, o que pode ter influenciado a queda nas afiliações.

Ademais deve-se também relativizar-se o dado da afiliação em função da base empírica mais restrita da pesquisa de 1996 (RMs), lembrando que a primeira compreende uma amostra de todo o território brasileiro, que portanto, envolve o meio rural, enquanto a segunda refere-se aos universos

mais urbanizados das áreas metropolitanas que facilitam uma maior participação na dinâmica política, afetando, portanto, os índices de afiliação.

### ***Natureza da interação política entre cidadãos e políticos***

Considerando-se o padrão de relação entre cidadãos e políticos a análise do IBGE observa-se uma tendência à mudança no período de 1988 à 1996, com aumento da taxa de *reivindicação* que passa de 0,4% para 6,5%; e da taxa de *pedidos* que passa de 2,3,% para 4,5%, representando uma alteração do padrão estabelecido pelo contato pessoal, que poderia expressar uma relação próxima àquela típica do clientelismo. Ademais, a variável 'instrução' tem importância significativa sobre as taxas de participação. O número de pessoas participativas é três vezes maior para as pessoas de escolaridade mais elevada do que aquelas sem instrução (IBGE, 1997). É evidente que devemos ser cautelosos nas conclusões relativas aos indicadores usados pela pesquisa em termos de contatos estabelecidos por: *pedidos; reivindicações; reclamações e sugestões*. Efetivamente, as diferenciações semânticas entre essas variáveis são difíceis e na prática, muitas vezes, se superpõem; ademais é extremamente difícil medir a subjetividade dos atores no âmbito dos encaminhamentos políticos, que ficam simplificados no tratamento quantitativo dessas variáveis.

No que pese todos esses limites críticos metodológicos no uso dessas variáveis, não restam dúvidas de que ao serem submetidas a um tratamento comparativo (condicionadas, portanto, pelos mesmos critérios) os seus resultados revelam tendências no mínimo instigantes à busca de novas explicações.

De modo geral, no plano analítico estamos considerando a variável "*fazer pedidos*", como uma matriz de relacionamento que intermedia o favor pessoal, mais próximas das estruturas clientelistas; a variável "*dar sugestões*" como aquela que expressa um maior sentido de engajamento no interesse público; a variável "*reivindicar*" como a mais próxima à uma estrutura de resgate de Direitos sociais e individuais; e, finalmente a "*reclamação*" como uma manifestação política do repúdio e da denúncia, que não implica necessariamente no resgate do direito mas na crítica à uma política, um apoio, etc.

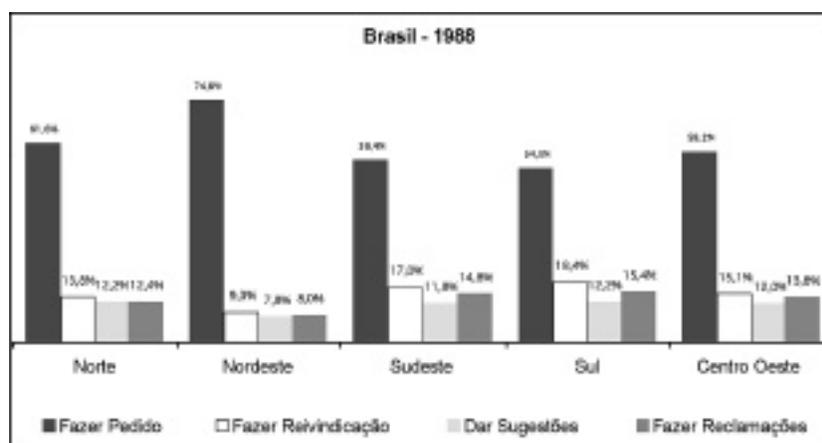
### ***Diferenciação regional no padrão de interação entre cidadãos e políticos, segundo os dados da pesquisa***

Este padrão de relacionamento é bastante diverso se compararmos os indicadores segundo as grandes regiões geográficas (em 1988) e segundo as RMs, (em 1996). A região Nordeste, em 1988, apresenta a maior *taxa de pedidos*(74,9%) para os que estabeleceram contatos com políticos, no período, contra 54% da região Sul. Na tendência inversa, a região Nordeste apresenta a mais baixa taxa de *reivindicação* (9,3%) e de *dar sugestões* (7,8%), no período, enquanto que o Sul apresentava a taxa mais elevada de *reivindicação* (18,4%) acompanhada pela região Sudeste (17%). Importante observar-se que

o índice dos que se relacionam com políticos para *dar sugestões* é mais ou menos o mesmo para o total das demais Regiões do Brasil, girando em torno de 12%. A alternância nesse padrão se faz apenas no Sul, que ultrapassa esta taxa média, e no Nordeste que, no sentido oposto, reduz esse engajamento para *dar sugestões* (Gráfico 8).

Gráfico 8

**Proporção de pessoas que fizeram contatos com políticos e governantes, segundo o motivo do contato, pelas grandes regiões do País Brasil 1988**



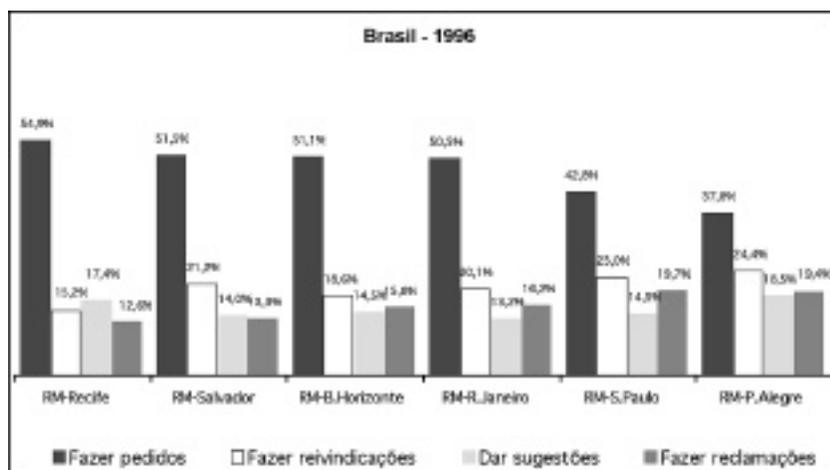
Fonte: IBGE, Suplemento PNAD/1988.  
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Acompanhando esta diferenciação regional quanto ao padrão de relacionamento que orienta o contato entre cidadãos e políticos no Brasil, os dados de 1996 revelam que a RM de Porto Alegre é aquela que apresenta as mais baixas taxas de contato para *fazer pedidos* (37,8%), enquanto a RM de Salvador apresenta uma taxa de 51,5%, só sendo superada pela RM de Recife. O índice de mobilização dos cidadãos em torno de *pedidos* reduz-se proporcionalmente na direção Sul de localização das RMs. Também a taxa de *reivindicação* é proporcionalmente bem maior na RM de Porto Alegre, expressando inclusive uma taxa mais elevada que a do conjunto da região Sul, em 1988, o que provavelmente expressa o maior grau de organização da sociedade civil da região metropolitana de Porto Alegre nos dados de 1996, indicando que esta matriz mais participativa e igualitária de Porto Alegre (ou do Rio Grande do Sul!) poderia explicar ou ser explicada pela emergência de um modelo alternativo de gestão democrática do período pós-constituinte, em Porto Alegre, sob a liderança do Partido dos Trabalhadores. Quanto a *dar sugestões* verifica-se um comportamento mais heterogêneo segundo as RMs analisadas: a RM de Porto Alegre permanece com a taxa mais expressiva de contato para *dar sugestões* (18,5%) seguida pela RM do Recife com 17,4%, enquanto as demais RMs do País apresentam taxas menores de sugestões em

torno de 14%, com uma proporção ainda menor para este tipo de relação no Rio de Janeiro, com uma taxa de 13,2% (Gráfico 9).

Gráfico 9

**Proporção de pessoas que fizeram contatos com políticos e governantes, segundo o motivo do contato por Regiões Metropolitanas (RMs) Brasil 1996**



Fonte: IBGE, Suplemento PME/Abril 1996.  
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Ou seja, em termos gerais para o conjunto das RMs do País, um tipo de interação de caráter *reivindicativa* (aquela que se associa à uma estrutura de direitos do cidadão) amplia-se na proporção inversa daqueles que se orientam para *pedidos*. Como vimos, as mais altas taxas de contatos para *reivindicar* estão em Porto Alegre (com 24%), S. Paulo (com 23%), seguindo-se por Salvador com (21%). No conjunto do País ela varia entre 15% à 24% e se organiza a partir da matriz sindical corporativista, complementando a rede da clientela (*fazer pedido*). A matriz da denúncia ou *reclamação* apresenta taxa mais elevada em S. Paulo e Porto Alegre, respectivamente com 20% e 19%, sendo a mais baixa em Recife e Salvador, ambas com 13%.

Finalmente, a matriz de um engajamento mais ativo, aquele tipificado por relações voltadas para fazer *sugestões* são em geral de baixa taxa de participação para o conjunto das RMs, porém mais elevada em Porto Alegre, com um índice de 18%, seguindo-se surpreendentemente por Recife, que apresenta uma taxa de interação *para sugerir* de 17%. Merece analisar mais detidamente quanto às variações dessas tendências: a) a situação da RM do Rio de Janeiro, que apresenta o mais baixo índice de interação da sociedade com os políticos voltada para contribuir, ou seja, *sugerir*, de 13%; b) a peculiaridade da RM do Recife, combinando dois padrões de relação díspares e nem sempre coerentes na gramática política brasileira, se considerarmos o

conjunto das RMs e as grandes regiões geográficas do País: apresenta a maior participação de clientela, expressa na taxa de 55% dos que “*fazem pedido*”; e uma participação voltada para interferir no curso dos acontecimentos, expressa numa taxa de 17% daqueles que se engajam ou participam com a finalidade de *fazerem sugestões* ou seja, a segunda taxa mais elevada nessa matriz societária mais ativa de participação civil, só sendo superada pela RM de Porto Alegre<sup>112</sup>.

### ***Algumas conclusões gerais***

Concluindo, poderíamos arriscar dizer que, como mostrou Putnam (1994) para a Itália, também no Brasil as diferenças de desempenho local têm estreita vinculação com a organização da vida comunitária, o desenvolvimento da cultura política e a opção de desenvolvimento econômico local. As regiões economicamente mais avançadas do País, localizadas no Sudeste e na região Sul apresentam maior participação cívica (Ver à propósito, as taxas de associativismo e participação de Porto Alegre). As regiões como o Nordeste e o Norte do país, apresentam indicadores de participação política e social mais frágeis, expressando possivelmente práticas clientelistas, personalistas e autoritárias, que comprometem o avanço de compromissos programáticos em relação às questões públicas (Observar dados elevados de *fazer pedidos* para a região Nordeste como um todo e para as Regiões Metropolitanas aí localizadas, como Recife e Salvador, as maiores taxas de *fazer pedidos*). Muitas delas apresentam um duplo registro político, como é o caso de Recife. No caso da região Metropolitana do Rio de Janeiro, o caráter histórico do seu desenvolvimento como sede do Governo Federal até 1960, e seus reflexos sobre a matriz das desigualdades socio-econômicas em que está estruturada, merece especial análise quanto aos seus efeitos sobre a matriz societária da política.

Efetivamente segundo Toqueville, a formação do interesse público constitui-se a partir da definição das necessidades públicas gerais. Este é esclarecido e sensível aos interesses dos outros. Na comunidade cívica a cidadania implica direitos e deveres iguais para todos. Tal comunidade mantém-se unida por relações horizontais de reciprocidade e cooperação e não por relações de autoridade e dependência. Os cidadãos interagem como iguais e não como patronos/clientes ou governantes/requerentes<sup>113</sup>.

Assim é que constatamos que as regiões Sul e Sudeste, mais favorecidas por padrões e sistemas dinâmicos de engajamento cívico, têm produzido importantes inovações no plano de uma capacitação política da sociedade civil, no meio urbano como no rural, como são exemplos a emergência do MST (Rio Grande do Sul); a implantação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre (para citar apenas algumas dessas inovações); o êxito continuado das experiências de gestão local do Partido dos Trabalhadores no Estado. Do mesmo modo, este raciocínio pode apoiar o reconhecimento e limites de implantação de projetos mais democráticos em cidades do Nordeste, como Salvador, consolidadas sob a liderança dos

partidos mais conservadores que padecem de uma política verticalmente estruturada, de caráter personalista, historicamente formado e gerado num cultura política dominada pelo personalismo, desconfiança, clientelismo e intolerância nas relações de convívio democrático.

Por sua vez, a formação histórica da luta democrática no espaço regional apoiou-se em duas grandes vertentes: de um lado um forte marco da luta sindical e corporativa; e, do outro, nos grandes movimentos de massa da sociedade civil, canalizados por lutas urbanas, que se expressam em termos de ações diretas na década de 80, no contexto de redemocratização do País.

**O padrão de associativismo, participação e representação de interesses na Região Metropolitana de Salvador da Bahia - RMS (1996): um contraponto com Porto Alegre**

***A estrutura associativa da Região Metropolitana de Salvador (1996)***

A RMS acompanha o padrão de associativismo do Brasil mantendo, em termos proporcionais, a taxa geral de associativismo de 3%, sobre uma população total pesquisada de 1,4 milhões de pessoas, já que deixamos de considerar os “Não declarados”.

Entretanto, ao observar-se o conjunto das 6 RMs pesquisadas, Salvador influencia de forma importante as baixas taxas de filiação no Brasil, especialmente se observarmos sua participação específica em Sindicatos, Órgãos Comunitários e Órgãos de classe: a RMS apresenta uma taxa de filiação a Sindicatos de 13%, enquanto a taxa nacional apurada para o conjunto das 6 RM do Brasil é de 16%. Porto Alegre participa com a mais elevada taxa de participação em sindicatos com 19%, seguido por S.Paulo com 16% (equivalente à taxa nacional). Abaixo da RMS só está a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com uma taxa de filiação sindical de 12%.

Ademais a RMS é a que tem a mais baixa taxa de afiliação a Órgãos Comunitários, com uma taxa de 7%, enquanto a média geral do País é de 12%, sendo que Porto Alegre destaca-se com uma participação de 20%. Também, é extremamente baixa a filiação a Órgãos de classe, de 1%, num contexto nacional de baixíssima filiação a estas entidades (de 2%) em contraposição também à Porto Alegre que expressa um índice de filiação de 3%, acima também da média nacional (Gráfico n. 5 anterior).

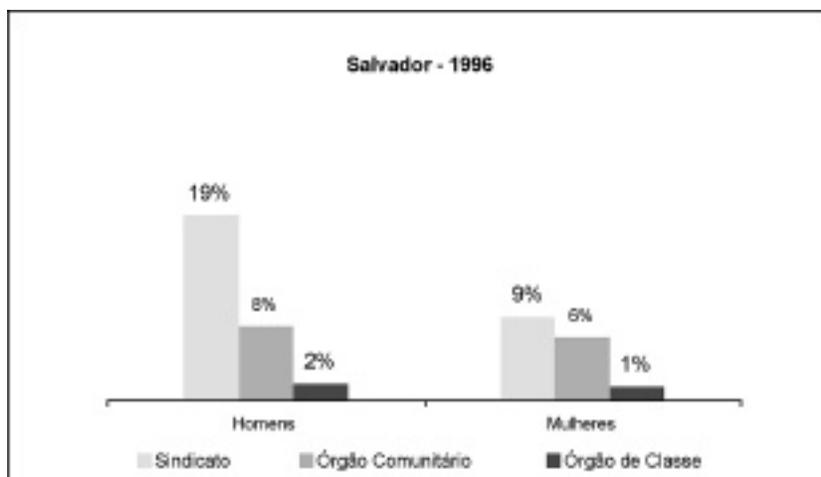
A população economicamente ativa - PEA da Região Metropolitana de Salvador apresenta uma participação diferenciada por gênero na estrutura de associativismo e por tipo de filiação. Assim, a taxa geral de filiação aos sindicatos dos homens integrantes da PEA ,em Salvador é de 22%, para uma participação de 15% das mulheres da PEA. Em Porto Alegre esta participação é de 29% e 24%, respectivamente. O confronto destas duas realidades revela uma estrutura participativa mais equitativa por gênero (sindicais e comunitárias) em Porto Alegre. Aí a estrutura de participação de homens em sindicatos e em órgão comunitários é bastante equilibrada, da ordem de 29%

para 22%, enquanto na RMS o diferencial é bastante marcado, ou seja, enquanto a filiação do homens aos sindicatos é de 22%, a sua participação em órgãos comunitários desce para 8%. Quanto às mulheres integrantes da PEA na RM de Porto Alegre, observa-se um estrutura ainda mais equilibrada que a dos homens. Elas representam 24% de afiliadas a sindicatos e 20% com participação nos órgãos comunitários (Ver Gráfico 3 anterior).

A análise mais refinada desses dados a partir da população de 18 anos a mais sugere que o pequeno segmento das mulheres na Região Metropolitana de Salvador que integram a estrutura sindical encontra-se predominantemente na faixa dos 40 aos 59 anos de idade (Gráfico n.10) e distribuem-se proporcionalmente entre a participação na vida sindical e na vida comunitária, permanecendo os homens também levemente acima da participação das mulheres.

Gráfico 10

**Proporção da População de 18 anos ou mais de idade, filiada a Sindicato, associada a Órgão de Classe ou Comunitário por Sexo**



Fonte: IBGE, Suplemento PME/Abril 1996.

Estes dados parecem indicar que há uma estrutura de sociabilidade que é tanto mais forte quanto mais se articulem vida comunitária e vida no trabalho. Enquanto Porto Alegre apresenta uma matriz de integração entre estes dois mundos mais orgânica, Salvador apresenta um padrão mais dissociado entre as duas estruturas de sociabilidade (trabalho e comunidade). No entanto, mesmo num contexto de baixa inserção à filiação sindical, como o das mulheres de 18 anos a mais, a condição de inserção à estrutura sindical ocorre acompanhada de forte vínculo de filiação aos órgãos comunitários. Os dados relativos ao setor informal em Salvador mostram que o contingente de mulheres é determinante neste setor.

Os dados de filiação à sindicatos das pessoas ocupadas em Salvador (IBGE, 1997:20) indicam uma razão de masculinidade maior para a população ocupada sindicalizada, localizada no setor de serviços, comércio, construção civil e indústria (nesta ordem) e mais concentrada em trabalhadores que ganham de 1 a 2 salários mínimos (Tabela 1). Esta tabela também revela um contingente expressivo maior de trabalhadores não filiados, na sua maioria mulheres, revelando a maior precariedade dos vínculos organizacionais das mulheres no mundo do trabalho.

Tabela 1

## Região Metropolitana de Salvador

Pessoas de 18 anos ou mais de idade, ocupadas, por filiação a sindicato e sexo, segundo setores de atividade e classes de rendimento mensal de todos os trabalhos										
Setores de atividade e Classes de rendimento mensal de todos os trabalhos em salários mínimos	Pessoas de 18 anos ou mais de idade, ocupadas									
	Total (1)	Sexo		Filiação a sindicato						sem filiação
		Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	
<b>Total (1)</b>	612.512	591.658	386.854	197.571	126.897	63.174	412.846	327.899	284.107	118.896
<b>Sectores de atividade</b>										
Industria de transformação	84.468	87.256	17.213	26.986	21.827	4.259	47.205	36.378	18.825	11.188
Construção-Civil	39.048	36.346	2.652	13.487	12.771	716	33.369	32.132	1.597	13.712
Comércio	141.320	173.840	54.479	23.977	36.681	7.276	88.360	39.980	40.888	18.589
Serviços	324.203	288.823	389.882	189.813	84.771	104.318	318.826	133.887	212.068	87.988
Outras atividades	88.591	81.952	28.618	14.729	8.346	6.388	62.287	44.541	17.748	13.559
<b>Classes de rendimento mensal de todos os trabalhos em salários mínimos</b>										
até 1	230.973	183.278	107.698	37.568	5.058	8.318	222.175	79.149	140.058	31.252
mais de 1 a 2	225.724	143.384	82.340	47.598	31.232	16.328	158.038	51.987	58.279	27.328
mais de 2 a 5	208.217	142.142	65.174	39.980	43.477	16.503	119.860	80.230	38.758	25.378
mais de 5 a 10	67.078	48.122	28.857	24.311	15.408	8.879	33.362	21.137	12.244	9.465
mais de 10	44.541	32.128	12.422	16.858	11.857	5.363	28.407	15.084	5.324	3.276
sem rendimento	23.682	11.857	12.244	2.887	1.428	887	17.823	8.518	8.608	3.872
sem declaração	81.271	96.254	28.204	18.888	32.422	6.806	47.381	32.287	13.684	14.988

Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego - Tema Associativismo - abril 1996.

(1) O total pode não ser a soma das parcelas, por questões de aproximação, decorrentes do uso de pesos fracionários para expansão das amostras.

Efetivamente, a análise dos não filiados aos sindicatos se concentra na faixa das trabalhadoras mulheres com rendimento de até 1 salário mínimo, vinculadas ao setor de serviços. Ou seja, as mulheres se inserem neste mercado de trabalho em condições de maior vulnerabilidade e baixo nível de organização profissional.

Os homens ocupados não filiados situam-se em torno de uma faixa de remuneração levemente acima das mulheres, na faixa de até 5 salários mínimos e integram, também, o setor de serviços. Portanto, é no setor dos serviços que o contingente 'não filiado a sindicatos' é mais alto, nas faixas dos mais baixos níveis de rendimento, e incluindo, neste caso, um maior contingente de mulheres trabalhadoras. O que reafirma que a vulnerabilidade dos vínculos de emprego, organização e proteção é seletivo, atingindo mais profundamente as mulheres. O fato de haver um maior equilíbrio de participação destas das estruturas de trabalho e comunitária, significaria, neste caso, que a baixa taxa de inserção reforçaria os vínculos de afiliação ou

organização nas duas estruturas associativas (trabalho e bairro) já que também boa parte da ocupação das mulheres se dá em atividade de serviços e no âmbito da reprodução.

***A matriz societária comunitária em Salvador***

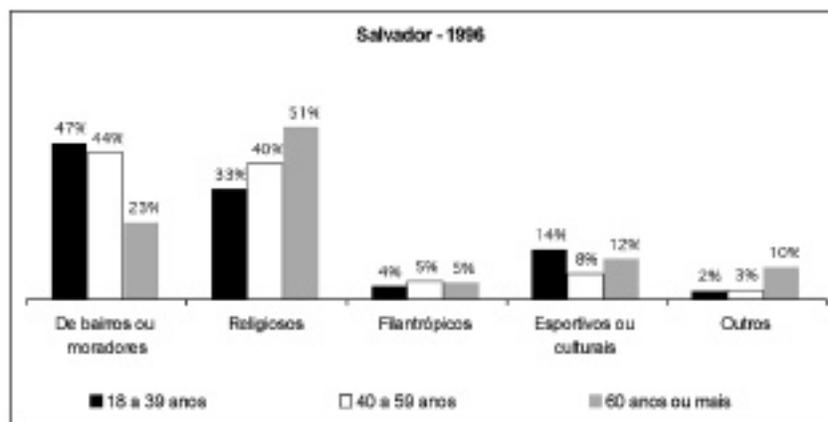
A participação em órgãos comunitários dá-se majoritariamente em torno das associações de moradores ou de bairro e nas agremiações religiosas (Gráfico 11).

As primeiras integram uma população de 18 à 39 anos, representando uma afiliação de 47%, seguindo-se pela população de 40 à 59 anos, que representa 44% dos afiliados na associação de bairro. Os mais idosos motivam-se mais em participar da associação religiosa, representando uma filiação de 51% dessas organizações enquanto participam apenas em 23% das associações de bairro. É baixa a filiação a entidades esportistas, atraindo mais a população de jovens, em 14%, seguindo-se pelos mais idosos que aí participam com 12%.

As entidades filantrópicas são de reduzido número e a distribuição por faixa etária distribui-se mais ou menos equilibradamente por todas as faixas de idade, em torno de 5% das filiações. A questão talvez esteja no plano da classificação dessas entidades. Pesquisa de campo realizada em Salvador revela a dificuldade de distinguir-se entre as filantrópicas, as religiosas e a associação de moradores, no que diz respeito a ação das organizações não governamentais dedicadas à defesa ou a projetos de apoio à criança e à adolescência<sup>14</sup>.

Gráfico 11

**Proporção de pessoas filiadas a tipos diversos de órgãos comunitários, por grupos etários Salvador - 1996**



Fonte: IBGE, Suplemento PME/Abril 1996.  
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Observando-se de outra perspectiva, qual seja, do número de associações existentes na cidade de Salvador, encontramos um total de 1102 organizações comunitárias, com maior concentração nas regiões do Subúrbio Ferroviário, concentrando um total de 195 entidades; seguindo-se da Região Centro, que congrega 119 organizações e pela área da Liberdade, com 108 organizações. As regiões de menor número de organizações comunitárias, em Salvador, são a de Pituba, Barra e Valéria, respectivamente com 14, 17 e 21 entidades comunitárias. As duas primeiras se constituem em áreas de ocupação de classe média alta, com pouca tradição de trabalho no âmbito comunitário. Ou seja, que canalizam as suas demandas por estruturas corporativas ou judiciais, dispensando, portanto, os vínculos de base sociais de vizinhança.

Dentre as de maior incidência de organizações comunitárias, encontram-se as áreas de bairros mais populares, mais consolidados e densamente povoados, típicos de ocupação da classe trabalhadora. Assim, o número dessas organizações são de alguma forma proporcionais à densidade de população residente na área e ao tempo da ocupação (Tabela 2).

Quanto ao tipo de entidades, mais da metade delas, ou seja, 543 das associações, constituem-se de associação de moradores e localizam-se na sua grande maioria nas regiões do Subúrbio Ferroviário; em S. Caetano; na Liberdade e Pau da Lima, ou seja, bairros de ocupação da população pobre trabalhadora.

As associações beneficentes são entidades de ação mais universal, ou seja, menos vinculada a uma regionalização comunitária. Localizam-se, portanto, na sua maioria, na região Centro da cidade (18,75%). Observa-se, no entanto, que a matriz societária dos bairros populares agrega também à sua rede de associações as organizações beneficentes, a exemplo das regiões da Liberdade; do Subúrbio Ferroviário; de Itapagipe e de S. Caetano, agregando, também, entidades dirigidas à mulher, atividades culturais e educacionais.

Tabela 2

**Entidades Associativas por Região Administrativa  
Salvador - 1993**

(ver página seguinte)

Fontes: PMS/CDA/SESP SETRAS. Catálogo de Entidades Sindicais do Estado de Bahia. Nov/92.  
Elaboração: CPM/GERIN/SISE, 1996.

RA's	ORGANIZADORES COMUNITARIAS														ENTIDADES DE CLASSES										TOTAL GERAL			
	MOCHESTRAS		TRINITEC		CIELO TRINITEC		SANTO ANTONIO		MILITARE		SANTO ANTONIO		SANTO ANTONIO		TOTAL		PARLAMENTO		REPRESENTANTES		TOTAL							
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%						
I-CENTRO	28	4,07	24	33,00	42	24,00	3	1,50	3	4,29	10	2,62	4	3,84	28	23,08	109	10,80	78	27,72	109	78,00	120	52,70	244	78,78		
II-ILHA SANTA	40	7,29	14	10,24	3	1,50	7	3,29	6	7,29	7	8,78	8	8,78	8	8,78	92	8,86	2	3,29	13	2,18	15	6,48	50	8,01		
III-SOMBRANO	08	5,09	9	7,08	10	9,28	6	2,90	7	10,14	11	10,87	13	12,94	100	8,80	2	3,29	7	8,41	4	1,88	117	0,85	98	7,14		
IV-PORTO	47	8,08	17	12,20	13	8,00	7	3,29	10	14	11	10,87	13	12,94	100	8,80	2	3,29	7	8,41	4	1,88	117	0,85	98	7,14		
V-BOULAS	34	5,28	9	7,00	19	9,28	3	1,50	3	4,29	10	2,62	4	4,11	75	6,81	3	3,00	1	0,70	4	1,50	75	6,08	75	6,08		
VI-BARRA	3	0,06	2	1,06	2	1,50	8	3,78	8	11,69	1	0,66	1	1,04	17	1,64	1	1,04	8	2,11	8	1,40	29	1,64	56	7,93		
VII-VEREADORIA	42	7,73	6	4,08	19	9,28	8	3,78	8	11,69	8	8,78	13	12,94	80	6,44	1	1,04	4	2,62	5	2,40	56	4,56	56	7,93		
VIII-BOA VISTA	8	1,50	4	3,12	-	-	2	2,00	6	8,00	6	6,81	4	4,17	87	8,86	16	16,42	-	-	-	-	16	7,40	62	8,99		
IX-BARRA	23	3,87	6	4,91	-	-	2	2,00	6	8,00	6	6,81	4	4,17	87	8,86	16	16,42	-	-	-	-	16	7,40	62	8,99		
X-TANQUE	26	4,78	3	2,34	4	2,47	-	-	-	-	1	0,66	1	1,04	20	1,81	-	-	-	-	-	-	-	47	3,81			
XI-BOA VISTA	23	3,87	2	1,48	8	3,70	11	5,09	9	12,24	5	4,81	2	2,08	47	4,28	-	-	-	-	-	-	-	-	47	3,81		
XII-TAL BARRA	24	3,87	1	0,78	3	1,50	-	-	4	5,64	4	3,84	1	1,04	20	2,72	-	-	-	-	-	-	-	-	20	2,80		
XIII-PAULISTA	44	8,10	3	2,24	10	6,00	5	2,24	7	9,74	7	6,71	8	8,78	80	7,44	-	-	-	-	-	-	-	-	80	6,28		
XIV-CARACARA	40	7,29	8	6,00	3	1,50	2	2,00	7	9,74	1	0,66	1	1,04	80	7,44	-	-	-	-	-	-	-	-	80	6,28		
XV-VALLEIA	40	7,29	2	1,06	1	0,50	2	2,00	3	2,00	3	2,00	3	2,00	3	2,00	3	2,00	3	2,00	3	2,00	3	2,00	3	2,00	3	2,00
XVI-CURUPATI	107	18,71	16	12,20	20	10,50	11	5,09	11	15,84	20	18,75	11	11,45	185	17,08	-	-	-	-	-	-	-	-	-	187	14,13	
<b>TOTAL</b>	<b>543</b>	<b>100</b>	<b>198</b>	<b>100</b>	<b>163</b>	<b>100</b>	<b>69</b>	<b>100</b>	<b>108</b>	<b>100</b>	<b>104</b>	<b>100</b>	<b>92</b>	<b>100</b>	<b>1.402</b>	<b>100</b>	<b>58</b>	<b>100</b>	<b>142</b>	<b>100</b>	<b>201</b>	<b>100</b>	<b>1.203</b>	<b>100</b>	<b>1.905</b>	<b>100</b>		

As entidades mais vinculadas ao lazer localizam-se também nos bairros de classe média, como Barra e Rio Vermelho e aquelas mais voltadas para atividades culturais e religiosas, no que pese sua disseminação por todas as regiões administrativas, concentram-se mais na região Centro da cidade.

A leitura desses dados revela uma intensidade dos padrões societários em bairros populares típicos de ocupação das classes trabalhadoras e indicam, também, uma rede de interconexão entre as redes em todos os níveis, ou seja, que a densidade da matriz societal multiplica os espaços de organização e sociabilidade e a interconexão dessa redes.

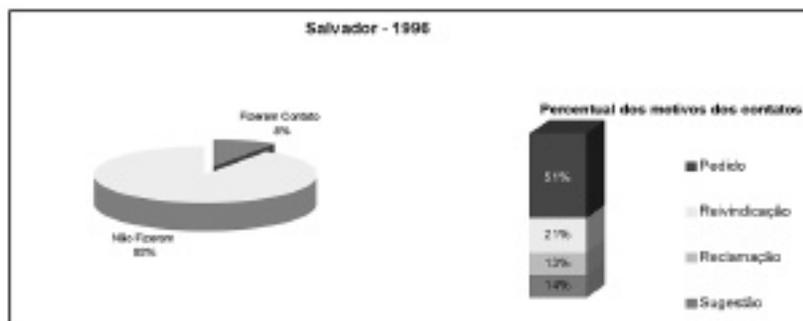
### ***A participação político-social: o padrão de relação política dominante***

A taxa de interação entre a população e os políticos, em Salvador, coincide com a mesma taxa nacional. Ou seja, apenas 8% da população fez algum contato com políticos ou governantes em 1996, o que revela um aumento significativo de quase o dobro se considerarmos a taxa global de 1988 expressa em 4%. Se considerarmos, no entanto, a taxa de 3% de filiação e associativismo da população pesquisada, poderíamos supor que a sociabilidade política extrapola o padrão de mediação das associações e partidos. Este dado, como já foi dito, pode estar condicionado pela maior politização das áreas metropolitanas do País, base da pesquisa de 1996.

No que pese a RMS de Salvador expressar a mesma taxa de interação política vigente para o conjunto do País, as relações que aí se estabelecem diferem quanto a natureza e a qualidade dessa relação. Enquanto a interação voltada para “*fazer pedido*” representava 47% dos pesquisados no conjunto das regiões do País, em Salvador este tipo de relação se amplia para 51%. Inversamente, Salvador participa menos ativamente da política, registrada na taxa de *fazer sugestões*. Enquanto no Brasil a taxa é de 15%, a taxa é ligeiramente mas baixa em Salvador, de 14% (Ver Gráfico 12).

Gráfico 12

### **Proporção de pessoas que fizeram contato com políticos e governantes Salvador 1996**



Fonte: IBGE, Suplemento PME/abril 1996. Cálculo: IVO, Anete (1999).

A Região Metropolitana de Salvador, portanto, expressa o padrão típico de alto índice de interação de tipo pessoal, para pedir favores, “*fazer pedidos*” (51%), seguindo-se uma matriz mais próxima à luta corporativa, expressa no percentual de 21% quanto às *reivindicações* (21%) e taxas menores de *sugestões* (14%) e de *reclamações* (13%). (Gráfico 12).

A seguir detalharemos, para a Região Metropolitana Salvador, o tipo de engajamento na política e a interferência do grau de instrução sobre o nível participativo.

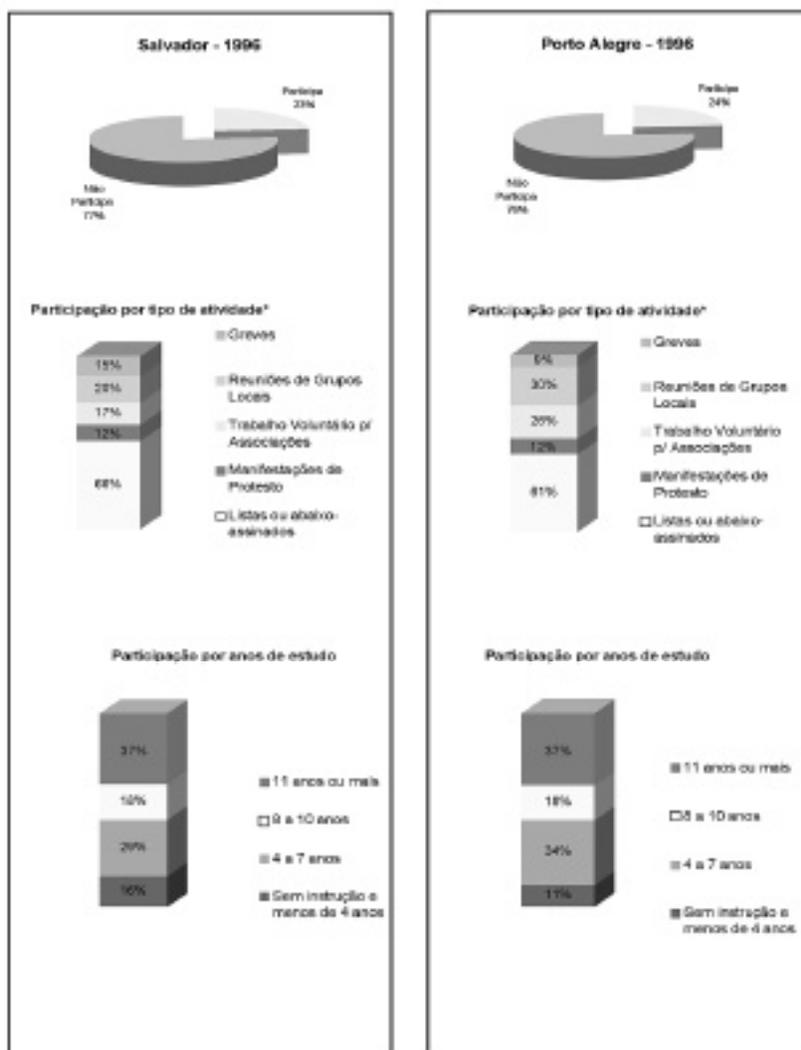
De modo geral, a taxa de participação em atividades político-sociais em Salvador expressa um índice de 23%, contra 77% que não participam, aproximando-se das taxas de Porto Alegre que corresponde à uma taxa de participação de 24% contra 76%. (Gráficos 13).

No entanto, a diferença encontra-se na qualidade dessa participação. Na Região Metropolitana de Salvador, como em Porto Alegre, prevalece um tipo de participação típica de movimentos reivindicativos de massa, como os abaixo-assinados, com uma taxa de adesão de 66% em Salvador e de 61% para Porto Alegre, no universo relativo à taxa de participação geral em atividades político-sociais. Eles têm padrões diferenciados quanto ao engajamento em greves e no trabalho voluntário. Enquanto em Salvador há uma taxa de participação em greves de 15% em Porto Alegre ela é 9%. No entanto, em Porto Alegre, é forte o trabalho voluntário em associações, perfazendo um índice de 26% contra 17% em Salvador. Esta taxa de participação, em Porto Alegre, envolve também frações da população com baixos níveis de escolaridade (4 a 7 anos de estudos), enquanto em Salvador, à exceção dos abaixo-assinados, a população que participa em atividade relacionadas ao trabalho voluntário, situa-se entre as mais escolarizadas (população de 11 anos e mais), expressa numa taxa de 24% e em reuniões em grupos locais, enquanto é decrescente a taxa de manifestação de protesto segundo a taxa de escolarização.

Ou seja, em Salvador, quanto maior o nível de escolaridade dos participantes maior a participação nas atividades voluntárias e nas manifestações de protesto, enquanto em Porto Alegre estas atividades envolvem também populações menos escolarizadas. Esta tendência parece conformar um modelo em que o encaminhamento das ações voluntárias em Salvador são outorgadas, daqueles que encontram-se com maior nível de informação e escolaridade para os menos escolarizados. O que pode levar à conclusão de que as populações mais pauperizadas com menor nível de informação e escolarização, em Salvador, encontram-se em certa medida à margem de um sistema societário mais organizado e engajado na busca de soluções quanto as suas condições de pobreza.

Gráfico 13

**Proporção de pessoas que participam de atividades político-sociais  
Salvador - Porto Alegre 1996**



Fonte: IBGE, Suplemento PME/abril 1996.  
Cálculo: IVO, Anete (1999).

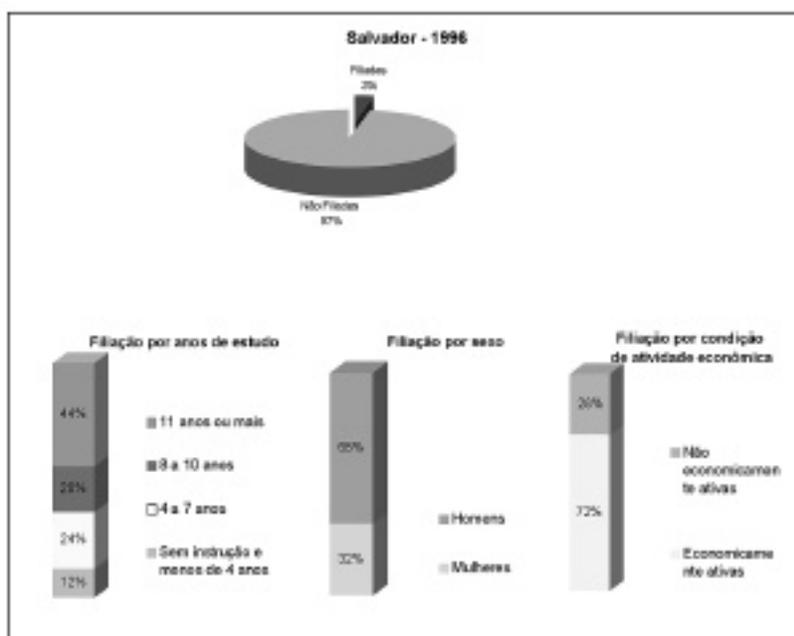
Fonte: IBGE, Suplemento PME/abril 1996.  
Cálculo: IVO, Anete (1999).

**Representação de interesses e intermediação política**

Salvador acompanha o mesmo padrão de adesão nacional a partidos políticos em 1996, expresso numa taxa de 3% de filiação partidária, sendo na sua maioria homens (68%); participantes da PEA (72%) e com 11 anos a mais de instrução (44%). Variando este perfil encontramos dentre os filiados a partidos, 12% da população com baixos níveis de escolaridade (analfabeta ou até 4 anos de estudos); 32% de mulheres e 28% de pessoas que não participam da PEA (Gráfico 14).

Gráfico 14

**Proporção de pessoas filiadas a partidos políticos  
Salvador 1996**



Fonte: IBGE, Suplemento PME/abril 1996.  
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Em média a taxa de desconhecimento dos governantes em geral fica em torno dos 20%. A maior taxa de conhecimento das autoridades, em Salvador, é do Prefeito, possivelmente dado o contexto de ano eleitoral para as Prefeituras e do forte embate da luta política em torno do governo municipal. O nome do governante menos conhecido, em Salvador, foi o do Governador do Estado com uma taxa de 27% de pessoas que não conheciam o seu nome, seguindo-se de uma taxa de 23% de pessoas que desconheciam o nome do Presidente da República. Este quadro merece a consideração de algumas hipóteses: (i) a primeira é de que conhecimento não significa aceitação, mas

um nível de informação sobre a autoridade. De fato este período foi marcado por forte propaganda televisiva contra a Prefeita, conduzida pelo grupo hegemônico local; (ii) da perspectiva de uma hipótese mais favorável, podemos supor que as ações descentralizadoras dos programas sociais com participação comunitário, tornasse a autoridade municipal mais conhecida e próxima da população; (iii) quanto ao desconhecimento do Governador a hipótese é de que na Bahia a autoridade do PFL mais destacada na política sempre esteve marcada por uma única liderança, que no contexto da pesquisa encontrava-se no comando do Senado Federal. Os governadores sempre aparecem junto à liderança principal do PFL no Estado, confundindo a percepção da população, quanto à identidade legal das autoridades locais.

Em Porto Alegre o tipo do conhecimento do nome das autoridades é distinto de Salvador: predomina mais o conhecimento da autoridade do Presidente da República; passando pelo Governador e chegando ao Prefeito, que apresentou uma taxa de desconhecimento de 27%, indicador este paradoxal, dado o contexto de eleições para o governo da cidade no período da pesquisa (1996) e o grau diferenciado de mobilização da comunidade de Porto Alegre frente às atividades participativas; além dos níveis de sociabilidade política e social mais elevados, segundo os dados que acabamos de apresentar (Gráfico 15).

Gráfico 15

**Proporção de pessoas que desconhecem o nome dos governantes  
Salvador - Porto Alegre 1996**



Fonte: IBGE, Suplemento PME/abril 1996.  
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Efetivamente, ao analisar-se o grau de conhecimento dos governantes por nível de escolaridade (Gráfico 16) observa-se que na faixa de pessoas sem instrução ou com menos de 4 anos de escolaridade a taxa de desconhecimento é maior em relação ao Prefeito, seguindo-se do Presidente da República. Nesta faixa de população, 47% desconhece o nome do Prefeito; 46% o nome do Presidente da República e 41% o nome do Governador. Ou seja, eles estabelecem uma relação de grande afastamento das autoridades governamentais. A população mais escolarizada de 8 anos e mais tem uma taxa de desconhecimento das autoridades em geral baixa, girando em torno de 12%.

Com relação ao acesso à alguma fonte de informação, observa-se que na faixa da população sem instrução ou com baixíssimo nível de escolaridade (menos de 4 anos), em Salvador um contingente expressivo de 18% de pessoas que *não se utilizam de qualquer fonte de informação* (Gráficos 17).

Gráfico 16

**Proporção de pessoas por anos de estudo que desconhecem o nome dos governantes  
Salvador - 1996**



Fonte: IBGE, Suplemento PME/abril 1996.  
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Gráfico 17

**Proporção de pessoas que utilizam as fontes de informação sobre acontecimentos políticos por anos de estudos  
Salvador - 1996**



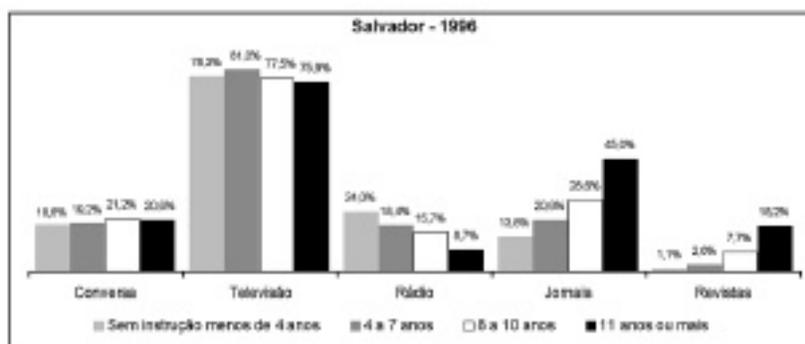
Fonte: IBGE, Suplemento PME/abril 1996.  
Cálculo: IVO, Anete (1999).

A maior fonte de informação utilizada pela população pesquisada da RMS é a televisão que atinge em massa o conjunto da população, seguindo-se da

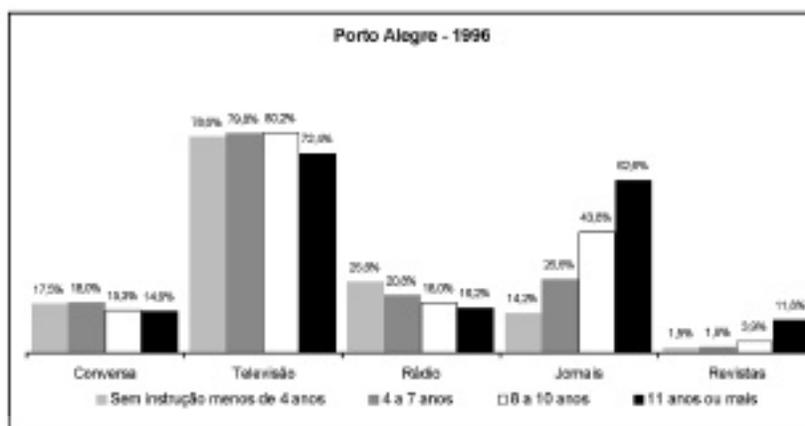
imprensa escrita (jornais) para a população mais instruída, enquanto o rádio e a conversa são fontes de informação mais utilizadas na faixa dos menos instruídos (menos de 4 anos de escolaridade ou analfabeta). No entanto, em Porto Alegre, a influência dos jornais é bem mais elevada para a população escolarizada que em Salvador, o que denota uma opinião pública mais bem informada (Gráfico 18).

Gráfico 18

**Proporção de pessoas segundo a fonte de informação utilizada para se informar sobre política, por anos de estudo  
Salvador - Porto Alegre 1996**



Fonte: IBGE, Suplemento PME/abril 1996.  
Cálculo: IVO, Anete (1999).



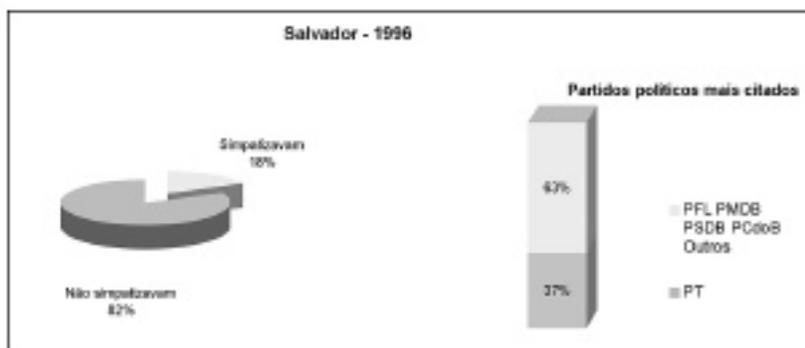
Fonte: IBGE, Suplemento PME/abril 1996.  
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Ainda que a taxa de filiação a partidos seja baixa em Salvador, a taxa de simpatizantes com partidos políticos amplia-se para 18% em Salvador, tendo o PT sido citado na proporção de 37%. Em Porto Alegre a taxa dos simpatizantes com partidos políticos quase que dobra em relação à Salvador,

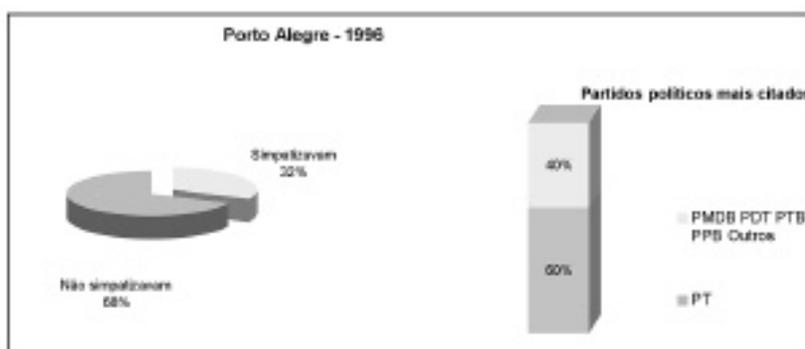
(32%) e a citação ao PT se expressa num índice de 60% (Gráficos 19). No critério de escolha do candidato, na RM de Salvador, em 1996, prevalece a figura pessoal do candidato como critério de escolha (54%), representando o partido apenas (12%) sobre o critério da escolha. É grande, no entanto, a taxa de pessoas que não sabem que critério orienta sua escolha política (18%). Isto revela um tipo de representação de caráter mais personalista e um papel reduzido dos partidos na vida política que influenciam em apenas em 12% a escolha do candidato (Gráfico 20). Esta escolha é majoritariamente determinada pela televisão, sendo que na população mais instruída, a imprensa escrita (os jornais ou revistas) também interferem na escolha, enquanto para a população menos escolarizada a influencia da rede de amigos e do rádio é também importante (Gráfico 18 anterior).

Gráfico 19

**Proporção de pessoas que simpatizavam com algum partido político  
Salvador - Porto Alegre 1996**



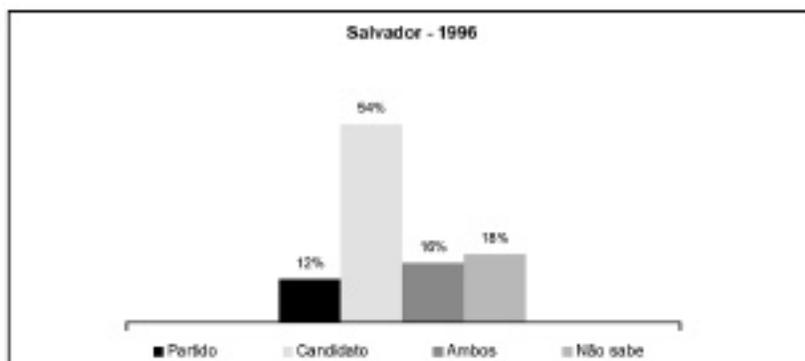
Fonte: IBGE, Suplemento PME/abril 1996.  
Cálculo: IVO, Anete (1999).



Fonte: IBGE, Suplemento PME/abril 1996.  
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Gráfico 20

**Proporção de pessoas que dirigem o seu voto para o candidato, o partido ou ambos  
Salvador - 1996**

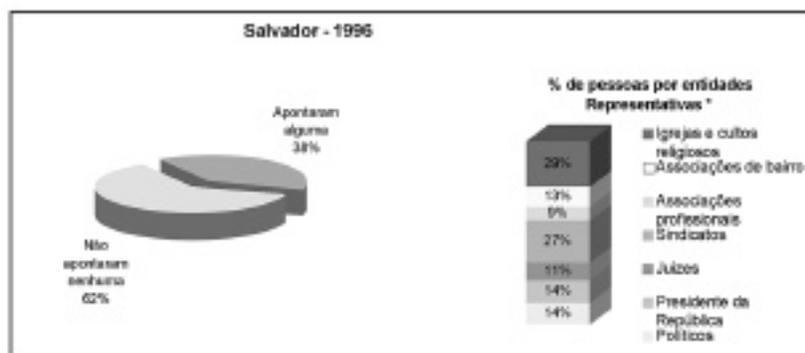


Fonte: IBGE, Suplemento PME/abril 1996.  
Cálculo: IVO, Anete (1999).

A baixa vinculação à estrutura de partidos como intermediadora dos interesses faz com que em Salvador a maioria da população sinta-se representada por entidades religiosas (29% pelas Igrejas) ou pelos sindicatos (27%), enquanto os políticos e o Presidente da República têm uma baixa taxa de representação dos interesses, conforme a população pesquisada em 1996 (Gráfico 21).

Gráfico 21

**Proporção de pessoas que apontaram alguma entidade como a que melhor defende seus interesses  
Salvador 1996**



Fonte: IBGE, Suplemento PME/abril 1996.  
Cálculo: IVO, Anete (1999).

Concluindo, poderíamos sintetizar que Salvador apresenta um baixo grau de socialização política, mediada fundamentalmente pela televisão que estabelece a relação entre as elites políticas e a massa. Caracteriza-se por relações político-sociais de tipo primário, predominando as relações de caráter personalista e clientelista, sendo a política um reduto mais restrito e elitista, afastada da massa, que vota mais no indivíduo que no partido, e sem muita convicção; tem baixo engajamento e comprometimento com a política, mantendo uma atitude de desconfiança em relação à política, aos partidos e um baixo uso da intermediação jurídica na solução de conflitos<sup>15</sup> (Ver Gráfico 21). Neste quadro de fragilidade do papel dos partidos e vínculos frágeis com os políticos, quanto a representação dos interesses, cresce a influência das Igrejas e dos sindicatos, que aparecem como referenciais relevantes para a população, atuando nos espaços da comunidade e das corporações.

Neste contexto de relativo *apartheid* entre a sociedade e a política e de abalo das estruturas sindicais (condicionado pela reestruturação da economia), observa-se o um arriscado deslocamento das formas societárias mediadas pelas Igrejas, que, no âmbito comunitário, apresentam-se como alternativas de sociabilidade e vivência cívica, aprofundando, muitas vezes, a alienação social de indivíduos submetidos a processos, no mínimo duvidosos, quanto aos seus fundamentos e objetivos<sup>16</sup>. Este processo se dá na ausência de maior informação, nível de integração social e sociabilidade política. Na contramão desse processo, os sindicatos representam um espaço de exercício significativo de socialização política, mediada pela solidariedade no local de trabalho e a malha ampliada de influência junto às famílias trabalhadoras. Ele relaciona-se com populações de maior grau de instrução, mas vem sendo abalado frente o processo crescente do desemprego e destituição das conquistas sociais.

Num padrão de relação política em que vigora a relação de favor, personalista, os contatos primários são cruciais para a reprodução do sistema e mais eficazes os de natureza vertical, estabelecendo vínculos de dependência e dominação, em contraposição às relações políticas mais horizontais, de colaboração e solidariedade, capazes de gerarem um padrão de civismo na formação do espaço público. Sedimentam portanto, na primeira, uma cultura política autoritária e clientelista, de prevalência das relações primárias, que, associadas aos canais privados da mídia, acabam por valorizar uma versão autoritária e personalista da liderança política.

### **A (des)socialização da economia: a sociedade pré e pós contrato**

Neste sub-capítulo procuramos entender como as mudanças no mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador podem condicionar a sociabilidade da matriz política. Até que ponto a reestruturação produtiva produz uma (re) (des) socialização do trabalho, interferindo sobre o padrão organizativo dos trabalhadores e da sociedade.

Frente as reconfigurações do mercado de trabalho, como pensar as novas conflitividades que emergem da gestão das desigualdades e da pobreza? Como as tendências de aprofundamento das desigualdades e agravamento da vulnerabilidade e exclusão têm efeitos ao nível da integração e representação sócio-políticas? Que fatores institucionais, políticos e culturais explicam as relações paradoxais entre precariedade do mercado de trabalho, cidadania e democracia, reconfigurando o futuro político e social da Região? Estas são questões que tentaremos responder particularmente pensando a partir da configuração da Região Metropolitana de Salvador.

### **A individualização da matriz societária do trabalho, cidadania e política**

Os dados coletados para o período (93/96) indicam uma tendência ainda maior de *individualização da matriz societária* e reestruturação do mundo do trabalho, através de duas dinâmicas perversas: a exclusão do trabalho via desemprego, com desaparecimento de postos de qualidade, e, por um lado, a ampliação do contingente de trabalhadores desprotegidos, configurando uma inversão no padrão de estruturação das modernas sociedades industriais e na expectativa da integração via o núcleo central do emprego assalariado estável, conduzindo ao que Boaventura dos Santos (1999) chama do pré e pós contrato social.

Efetivamente, acompanhou a modernização da sociedade brasileira, através do projeto de substituição de importações, o crescimento do núcleo central de trabalhadores estáveis protegidos (no setor industrial e no setor público), em torno dos quais articulavam-se setores de atividades com graus diferenciados de integração ao sistema produtivo; aos mecanismos de proteção social e ao acesso a bens e serviços oferecidos pelo Estado, numa expectativa favorável de mobilidade social e de expansão e universalização dos Direitos sociais.

Ou seja, estruturalmente articulado ao setor capitalista moderno desenvolveu-se, mais ou menos integrado ao setor dinâmico e moderno, uma massa significativa de trabalhadores precarizados, autônomos, configurando um mercado informal de trabalho, que se constituiu na forma histórica encontrada de responder à enorme demanda de trabalho e sobrevivência de enormes contingentes de trabalhadores, especialmente no meio urbano.

Esta matriz histórica de estruturação da divisão social do trabalho, tem desdobramentos em termos de geração de atividades complementares, amplitude dos postos de qualidade e alternativas na formação da renda, num modelo de industrialização altamente especializado, intensivo em capitais e poupador de mão de obra, como aquele implantado pelo projeto de industrialização na Região Metropolitana de Salvador dos anos 70, voltado para a produção de bens intermediários. A singularidade deste processo de modernização periférico acabou por configurar uma estrutura paradoxal do desenvolvimento local e regional desigual, no qual um dos setores mais dinâmicos e modernos do Nordeste do Brasil, como a RMS, convive com uma

das condições mais agudas de informalização da força de trabalho, como bem apresentam Borges e Franco (1999) e de pauperização intensa<sup>17</sup>.

Como vimos na primeira parte deste livro, é certo que a política social na modernidade constituiu-se como um projeto político voltado para mediar a contradição entre igualdade política e desigualdade econômico-social própria à acumulação do capital, através de uma estratégia institucional redistributiva, baseada em mecanismos de transferência de renda entre gerações e setores, num sistema de solidariedade nacional. Esta estrutura de direitos sociais articula um sistema de direitos e deveres universais constitutivos da cidadania. Neste sentido as políticas sociais facultam direitos políticos e mantêm vínculos estreitos com um projeto democrático, de justiça redistributiva e social (Cf. Donzelot, 1994; Lautier, 1999).

Assentada sobre a matriz da relação salarial estável e de compromissos entre os trabalhadores e o Estado ela estende os direitos sociais ao conjunto da população, iniciando pelo núcleo familiar dos trabalhadores e a partir daí, com base na força de pressão do movimento dos trabalhadores, eles se expandem para o conjunto da população. Tem, portanto, uma rede de sociabilidade e de cobertura que se expande para além do mundo do trabalho, atingindo o núcleo da família do trabalhador protegido. A universalização do direito à proteção pelo Estado resulta, pois, do tipo de compromisso corporativo do Estado com o núcleo central dos trabalhadores assalariados, ou seja, do poder de força e barganha desses trabalhadores. No Brasil, a força do compromisso corporatista dos trabalhadores, ampliada com a formação dos movimentos sociais da década de 80, teve papel fundamental no reconhecimento e universalização dos Direitos sociais para o conjunto da população, expresso na Constituição de 88.

Neste sentido, a questão social própria da matriz da modernidade implica um sistema de coerência que articula o econômico (lugar dos indivíduos no sistema produtivo), o político (constituição do cidadão, com direitos políticos e sociais) e o social, aqui entendido na forma como tratada por Lautier (1999), como um conjunto de mediações entre estas três ordens. Assim, por exemplo, os Direitos sociais e as prestações sociais representam mediações entre a ordem econômica (mundo do trabalho); a ordem política (instituições do Estado) e a ordem doméstica (condições da reprodução familiar), determinando o grau de integração social e as condições de exercício da cidadania.

O nível de coerência desta matriz social se expressa em termos de legitimidade, facultando condições de reprodução social de todo o sistema e, produzindo, portanto, o grau da coesão social.

Nos anos 90, em decorrência dos novos mecanismos de desregulamentação dos mercados e do Estado nacional, desaparece a questão da repartição de renda (próprio da política social) como questão política central, base do processo de legitimação política, concebida no âmbito da modernidade e de formação de integração e mobilidade social do projeto nacional-desenvolvimentista. E isto, nas sociedades latino americanas, ocorre

em condições diferenciadas dos países de capitalismo avançado, pois aqui o acesso aos direitos de cidadania e ao trabalho não se completaram. Estas mudanças da reestruturação da economia dos anos mais recentes ocorrem num contexto em que a cidadania não significou a completa integração da massa de trabalhadores ao acesso à relação salarial estável, em que a pobreza constitui-se um fenômeno estrutural de massa e não uma questão residual e/ou emergente; em que este estado de pobreza é acompanhado da falta de acesso à educação básica; à saúde, fatores fundamentais à qualificação e à reprodução da força de trabalho, especialmente no contexto contemporâneo.

A questão social como questão política deixa de contemplar um projeto de produção de justiça social e repartição de renda para reduzir-se à individualização do Direito como conquista dos mais aptos, seja pela deterioração das políticas de previdência social do Estado e implantação de sistemas privados no mercado financeiro; seja pela implantação de políticas sociais de assistência focalizadas de combate à pobreza. Política que desconsidera ou desconecta os indivíduos do lugar no sistema produtivo (fazendo desaparecer, portanto a natureza estruturadora das classes sociais) e tende a apagar as diferenças entre as categorias sociais, homogeneizando-as pelo “estado de pobreza”.

Como afirma Lautier (1999) a legitimidade política deixa de resultar da coerência de sistemas econômico-político-social mediados pelas políticas sociais (como sistema de Direitos e de solidariedade nacional), reduzindo-se mecanismos que regem a economia monetária e à observância de regras da vida institucional no quadro da democracia formal. A legitimidade social agora desloca-se para políticas assistenciais focalizadas mediadas por tecnologias de gestão da pobreza voltadas para identificar os mais pobres dentre os pobres; os que devem ser ajudados; ou os que têm potencialidade para se integrarem. Esta legitimidade, então, é gerada por todo sistema ideológico e normativo que orienta a ação do Estado e da sociedade sobre os “bons pobres” e “maus pobres”, como dever moral e responsabilidade social.

Cria-se, portanto, uma separação entre a categoria restrita dos segurados, daquela ampla dos assistidos e “tendo direitos”, que atinge a toda sociedade, com um deslocamento do peso relativo de importância das duas matrizes político-sociais de integração política: a *corporativista* que apesar de manter a mesma expressão numérica, reduz peso enquanto força catalizadora do projeto social e base do compromisso dos trabalhadores com o Estado; e a *clientelista* que se estrutura na capilaridade de estruturas comunitárias, da relação entre autoridades políticas e moradores-consumidores de bens urbanos em diversos níveis de organização da relação entre atores comunitários (bairros) e poder institucional.

Estas mudanças recentes indicam ruptura no contrato social (dos compromissos entre a base do corporativismo com o Estado nacional, vigente até a Constituinte), com efeitos político graves, de caráter anti-democráticos, vez que, de um lado, altera o sentido mesmo da noção de responsabilidade social, que antes encaminhava ao nível estrutural as questões resultantes da contradição entre capital/trabalho, na forma de mecanismos de redistribuição da riqueza, portanto, de justiça social. Afeta, portanto, a natureza da relação

de direitos-deveres que estrutura a cidadania, para constituir-se como uma estrutura de benefícios de cunho pessoal (entre os mais aptos) ou de assistência a uma massa cada vez mais ampliada dos “tendo direitos”, numa sociedade local particularmente estruturada com índices expressivos de desigualdades. Hoje o sistema de proteção e de assistência significam projetos de desenvolvimento de capacidades e atributos individuais, num espaço altamente competitivo e seletivo, na construção da mobilidade social e das frágeis ou difíceis condições de inserção (ativos individuais).

Como estas mudanças gerais que afetam o mercado de trabalho e o acesso aos benefícios sociais se expressam no âmbito local da Região Metropolitana de Salvador, ou, ao contrário, até que ponto esta configuração da matriz econômica explica os baixos níveis de organização e sociabilidade política?

### **A informalidade da R. M. de Salvador e os efeitos sobre a cidadania e a política**

Observando-se as mudanças recentes na estruturação do mercado de trabalho na Região Metropolitana de Salvador, observam-se profundas transformações que agravam as condições de reprodução social econômica e política, resultantes de alterações na estrutura setorial da ocupação, revelando deterioração das qualidades dos postos de trabalho e desaparecimento das oportunidades de mobilidade social, fundamentadas no acesso a posições de qualidade dos segmentos dinâmicos, com expansão do desemprego urbano e da informalidade do mercado de trabalho.

As estatísticas sociais para a Região Metropolitana de Salvador, relativa ao período de 90 à 98 revelam tendência declinante da taxa de atividade no período de 1990 à 1996, com queda na Indústria de transformação e no setor da Construção civil, tradicionalmente responsável pela incorporação de grande parte da força de trabalho menos qualificada, seguida por uma ampliação do setor de Serviços que passa de 52,78% (1990) para 56,06% (1996). Por outro lado, como já vimos, observa-se a expansão significativa do grau de informalidade e precariedade das relações de trabalho, com crescimento dos empregados sem carteira que passam de 19,75% para 25,08% (entre 1990/96) e dos trabalhadores por conta-própria, cuja expressão reflete-se numa taxa de crescimento de 22,61% (1990) para 27,04%, em 1996.

Como indica Santos, L. (1998) a diminuição da expressão relativa do emprego nos setores produtivos, em virtude do crescimento de setores ligados aos Serviços na produção sugere uma *deterioração da qualidade dos postos de trabalho*. Tomando como indicativo da qualidade dos postos de ocupação a existência de cobertura da seguridade social, especialmente em relação às posições de empregados e autônomos, procura-se identificar onde essas mudanças foram mais expressivas.

Confirmando a tendência à terceirização das atividades e à informalização das relações de trabalho, observa-se que a principal diferença na distribuição das posições ocupacionais na RMS é o crescimento da

condição de empregador e de dono de negócio familiar. Embora a condição de empregado tenha praticamente mantido sua expressão, os dados de proteção dos postos ocupacionais mostram que o conjunto das posições cobertas pela seguridade social diminuem de 71,8% (em 1989) para 66,7% (1997), indicando uma deterioração da qualidade dos postos de trabalho, e perda de inserção à estrutura securitária de forma generalizada (Tabela 3).

Tabela 3

**Carteira assinada pelo empregador  
RMS 1987-89 e 1997**

<b>Carteira Assinada</b>	<b>1987-89</b>	<b>1997</b>
Estatutário	4,7	11,3
Carteira Assinada	67,1	55,4
<i>Sub-Total</i>	71,8	66,7
Não Tem	25,3	31,0
Não Aplica	3,0	2,3
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Ped.

IN: SANTOS, Luiz C. BAHIA. Análise & Dados, SEI, v. 8, n. 2/3, p. 46-52, Dez/98.

Num quadro geral de baixa cobertura da previdência social, as categorias mais protegidas no período entre 1987 e 1997 foi a dos empregadores e os profissionais universitários autônomos, revelando que o nível de capitalização e escolarização são atributos fundamentais de acesso aos postos de qualidade numa estrutura social profundamente desigual. Por outro lado, os segmentos mais desprotegidos encontram-se na situação dos trabalhadores familiares sem-remuneração, os autônomos ou os por conta-própria e os donos de negócios familiares –nesta ordem hierárquica (Tabela 4). Importante registrar, no entanto, uma tendência da deterioração crescente das condições do mercado de trabalho nos anos 90, já que a parcela dos ocupados nas posições mais protegidas do mercado, como profissionais liberais autônomos e empregadores, *sem proteção da previdência social* que em 1987/89 não chegava a um quarto, em 1997 passaram a representar cerca de um terço dessa população.

Tabela 4

**Contribuição para a Previdência Social  
RMS 1987-89 e 1997**

<b>Posição na Ocupação</b>	<b>1987/1989</b>		<b>1997</b>	
	<b>C/COB.*</b>	<b>S/COB.**</b>	<b>C/COB.*</b>	<b>S/COB.**</b>
Conta-Própria Autônomo	22,8	77,2	14,1	85,9
Empregador	77,0	22,9	64,4	35,5
Prof. Liberal Autônomo	76,4	23,6	62,4	37,3
Dono Negócio Familiar	42,8	57,2	29,9	69,9
Trab. Famil Sem Remun.	3,4	96,6	5,3	94,6

Fonte: PED. IN: SANTOS Luiz C. BAHIA. Análise & Dados, Salvador, SEI, v.8, n. 2/3, p. 46-52, Dez./98. \*com cobertura. \*\*sem cobertura.

O aumento da *precarização das relações no mundo do trabalho* não foi universal. Em que pese a elevada precariedade nas posições menos qualificadas, a exemplo dos serviços pessoais e domésticos, estes segmentos tiveram alguma melhoria no grau de cobertura da previdência social, associada possivelmente a mudanças na regulamentação da profissão de serviços domésticos com acesso aos direitos trabalhistas.

A principal transformação em relação à qualidade da posição ocupacional na década, no entanto, parece ter sido a *mudança na hierarquia do grau de cobertura dos empregados por setores de atividade*. Na década passada os postos mais protegidos estavam no segmento industrial moderno e tradicional, seguindo-se dos Serviços na Produção e Administração Pública, e da Construção Civil. Em 1997, essa hierarquia parece bastante modificada (Tabela 5).

Tabela 5

**Ocorrência de Carteira de Trabalho Assinada pelo  
Empregador Segundo o Setor  
RMS 1987-89 e 1997**

Setor de Atividade	1987-89	1997
Indústria Moderna	94,2	89,0
Serviços Produção	86,5	78,5
Serviços Pessoais	65,0	71,6
Indústria Tradicional	86,9	70,0
Comércio	79,1	68,5
Construção	82,4	65,6
Serviços Domésticos	13,1	26,9
Primário	38,2	23,3
Outros	36,8	12,7

IN: SANTOS, Luiz C. BAHIA. Análise & Dados, Salvador, SEI, v. 8, n. 2/3, p. 46-52, Dez./98.

Hoje, o setor de Serviços, apesar de ter reduzido relativamente os postos de trabalho protegidos, apresenta parcelas mais expressivas de cobertura dos seus postos que os setores tradicionais da indústria. Assim, a melhoria da proteção dos postos de trabalho dos Serviços pode ser explicada pela generalização de posições desprotegidas e instáveis em setores fora desse segmento – advinda da precarização das relações no mundo do trabalho – e não de um avanço da formalização dessas relações.

Fenômeno semelhante dá-se com os trabalhadores autônomos e por conta-própria (Tabela 6). Observa-se que na última década diminuiu a parcela dos trabalhadores cobertos e alterou-se a hierarquia entre os segmentos em que a contribuição da previdência era maior, indicando que a precariedade acompanhou as mudanças qualitativas das relações de trabalho no núcleo central dos trabalhadores protegidos do setor produtivo industrial, motivada por uma flexibilização do trabalho sem proteção.

Tabela 6

**Autônomos ou por Conta-Própria que Contribuem para a Previdência  
RMS 1987-89 e 1997**

<b>Setor de Atividade</b>	<b>1987-89</b>	<b>1997</b>
Serviço Produção	43,1	18,8
Comércio	26,4	14,3
Outros	11,2	13,0
Serviços Pessoais	14,7	12,8
Indústria Moderna	30,7	12,7
Indústria Tradicional	26,4	12,3
Construção	19,8	8,3
Primário	26,9	4,0

Fonte: PED. IN: SANTOS, Luiz C. BAHIA. Análise & Dados, SEI, v. 8, n. 2/3, p. 46-52, Dez./98.

É possível, assim, observar-se que a reestruturação da atividade produtiva, implicou mudanças na disposição setorial do emprego e na deterioração das condições de trabalho com o agravamento da perda de qualidade do emprego e segurança do trabalho. Neste movimento imbricam-se deterioração da qualidade dos postos de trabalho, com desaparecimento de oportunidades de mobilidade social, fundamentadas no acesso a posições de qualidade em segmentos dinâmicos, *agravando o quadro de precariedade do mundo do trabalho em Salvador*

Esta tendência é ainda acompanhada pelo *processo crescente de expansão do desemprego urbano*, no período estudado (Tabela 7).

Tabela 7

**Taxa de Desemprego Aberto Principais Regiões Metropolitanas  
Janeiro/Setembro  
1997-1998**

<b>Regiões Metropolitanas</b>	<b>Média</b>	
	<b>Anos</b>	
	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Racife	6,05	8,91
Salvador	7,7	9,5
Belo Horizonte	5,2	7,38
Rio de Janeiro	3,7	5,72
São Paulo	6,8	8,76
Porto Alegre	5,7	7,52

Fonte: IBGE/PME. IN: SERRA, E. BAHIA. Análise & Dados, Salvador, SEI, v. 8, n. 2/3, p. 53-56, Dez./98.

Efetivamente, a década de 90 apresenta uma dupla exclusão do mundo do trabalho: uma exclusão no acesso aos postos de qualidade, que interfere na perspectiva da mobilidade social aberta e uma exclusão dos postos de trabalho pelo desaparecimento de posições no núcleo central da moderna

economia e na Administração pública. Esta dinâmica do desalento afeta de forma radical a estruturação do mercado de trabalho urbano, com a individualização das condições da precariedade, através da expansão do setor informal da economia urbana sem proteção.

Estudo realizado por Borges e Franco (1999) sobre as características do informal na Região Metropolitana de Salvador, baseado na pesquisa do IBGE (1997) *Economia Informal Urbana*<sup>18</sup>, revela que a região expressa uma das condições mais agudas de informalização da força de trabalho dentre as principais regiões metropolitanas do Brasil, onde é clara a diferenciação de duas matrizes de estruturação do mercado de trabalho urbano, no que diz respeito ao seu segmento informal. Uma estruturada por uma mais forma de inserção mais orgânica e, com níveis de rendimento mais elevados, maior organização e integração aos núcleos mais dinâmicos da economia, como nas regiões Sul/Sudeste do País (a exceção do Rio de Janeiro) e outra em que predomina menor nível de organização e integração econômica, aquelas típicas da região Nordeste do País mais o Rio de Janeiro e Belém.

De modo geral 80% dos proprietários que integram o setor informal do País são trabalhadores por conta-própria (à exceção de Vitória, com 78%) sendo que a RMS, de Belém e do Rio de Janeiro o percentual dos 'por conta própria' ultrapassa 90%, o que vai se refletir sobre o nível de rendimento e de organização destas atividades nestas regiões metropolitanas, confirmando a visão de que o setor é o espaço do trabalho autônomo desprotegido.

Esta condição expressa um grau radicalizado de individualização do processo de trabalho, baixo nível de socialização do trabalho decorrente das características como: predominância de um único trabalhador (sendo a RMS campeã nesta condição com 87% dos estabelecimentos), voltado sobretudo para serviços de alojamento e alimentação, reflexo do peso do informal nas atividades de turismo e lazer, enquanto é baixíssima a proporção dos empregados na indústria de transformação e extração mineral.

Ademais, é baixíssimo o nível de constituição jurídica das empresas informais no Brasil, estando exatamente neste item um dos diferenciais mais marcantes entre as regiões Sul/Sudeste e Nordeste. Enquanto nestas (acompanhando esta tendência também Belém e Rio de Janeiro), não ultrapassando a marca de 6%, nas regiões Sudeste/Sul a taxa de formalização jurídica mais que dobra, chegando em Porto Alegre a atingir um quarto das empresas informais. Ainda quanto ao grau de organização e formalização do setor observa-se que enquanto as taxas de licenciamento municipal encontra-se em torno de 20% (sendo Salvador a mais baixa com 19%, apenas) as empresas do Sul/Sudeste apresentam taxas de licenciamento mais elevadas, da ordem de 30%, chegando Porto Alegre aos 50% de registros municipais.

Este nível de estruturação diferenciado do setor também se revela em termos do seu nível de sindicalização: enquanto Porto Alegre apresenta a maior taxa de sindicalização dentre as RMs (24%) a RMS apresenta uma das mais baixas taxas de sindicalização do setor na ordem de 10%, só sendo ultrapassado por um índice ainda mais baixo pela RM de Fortaleza (com 9%).

A RMS destaca-se, ainda, por integrar o maior percentual de empresas que funcionam na via pública e com o menor grau de articulação com uma clientela fixa de empresa, revelando que não se trata de um setor organicamente integrado à cadeia de subcontratação do setor formal da economia mas significa uma estratégia de sobrevivência num contexto de destruição de postos de trabalho no segmento formal da economia, pela precarização dos vínculos e elevação do desemprego. No entanto, cada vez mais aumenta o grau de heterogeneidade interna pela incorporação de parcelas até a pouco tempo integrados no núcleo formal da economia.

Com estas características a RMS apresenta o menor valor médio da receita gerada pelo setor (da ordem de R\$734,00), abaixo da média da região Nordeste (R\$864,00) e da região Sul (R\$978,00) e especificamente 2,5 vezes menor que a receita de Porto Alegre. Assim, o segmento informal da RM de Salvador, que ocupa cerca de 309 mil pessoas, equivalendo a 28,2% do total de ocupados, responde por apenas 4,3% do PIB estimado para a região.

Borges e Franco (1999), ainda, atestam o baixo nível de cobertura de direitos sociais para o setor, analisando que, segundo o PNAD (1997) apenas 55% dos ocupados da RMS contribuíam para a previdência. Como a soma das categorias que contribuem obrigatoriamente representa 51% dos ocupados (empregados com carteira assinada, funcionários públicos e trabalhadores domésticos com carteira) conclui-se que apenas 4% dos que contribuem estão nas demais categorias. E concluem: *a iniciativa do trabalho informal é uma aventura solitária, não se constituindo numa decisão de grupos, nem uma trajetória natural decorrente de experiência familiar*

Pode-se concluir, portanto, que estas características organizacionais que configuram o setor informal na Região Metropolitana de Salvador, ao invés de representarem uma matriz societária capaz de estruturar alternativas sólidas de reestruturação de uma economia de base solidária, típicas de um horizonte de recriação de sistemas simples de produção de mercadorias e serviços, assentado no trabalho familiar, com alta capacidade de integração ao mercado, é bastante diferente desta matriz. Representa mais uma situação uma condição de pré-contrato na forma de uma expropriação sem horizonte de inserção no mercado de trabalho formal, que se caracteriza pelas atividades autônomas, por conta-própria como mecanismos de sobrevivência; e de pós-contrato, na forma do desemprego ou da flexibilização e formação de cadeias produtivas integradas.

Provavelmente concorre para este quadro o modelo de industrialização altamente especializado na produção de bens intermediários, de alta tecnologia, próprios da indústria petroquímica e a falta de requisitos sociais de qualificação e renda da força de trabalho que integra o setor. O informal representa, portanto, um componente permanente de reprodução dos trabalhadores, em condições de baixo nível de organicidade e renda; baixíssimo grau de organização e formalização das atividades, expressando menos uma matriz societária nucleada pela família, ou ainda uma reduzida capacidade de geração de postos do trabalho assalariado. (Apenas 4,6% dos

entrevistados apresentam a “tradição familiar” como motivo de iniciar negócio, segundo Borges e Franco).

Esta matriz acaba por configurar um contingente de pobreza urbana importante na Região Metropolitana de Salvador, no início da década de 90, que tende a se reduzir no período 94/96, numa tendência diferenciada e inversa de outras Regiões Metropolitanas do País, possivelmente pela adoção de incentivos ao desenvolvimento de políticas sociais de caráter mais universais, como a política de educação municipal e de saúde, ou as mais focalizadas como aquelas voltadas para a proteção de crianças e adolescentes em situação de risco, ou, ainda, a não repressão ao comércio informal de rua. Comprovando este relativo dinamismo nos setores mais pobres da população, observa-se a redução do número dos desocupados, ocupados sem rendimento e/ou ganhando até menos de 1 salário mínimo, que passa de 24,06% (1990), chegando à 31,54% (1994), reduzindo-se para 20,38% em 1996 (Cf. a PME/IBGE).

No que pese a melhoria de renda e de ocupação de contingentes abaixo da linha de pobreza da RMS, observa-se, no entanto, um aumento do desemprego aberto que passa de 5,39 (1990), chegando à 7,06% (1994), caindo para 6,72% (1995), mantendo-se na faixa de 6,95% em 1996 (segundo o IBGE).

Estas características gerais de desigualdade da população urbana em Salvador sugerem tendência à redução da capacidade de arrecadação e amplas expectativas sociais e políticas em relação ao poder local. Por outro lado interferem no tipo de compromisso que os líderes mantêm com os trabalhadores e da natureza dos vínculos que os cidadãos estabelecem com a política.

A radicalização e os baixos níveis de organização e integração que caracterizam o setor informal, indica a formação de uma massa importante de trabalhadores excluídos do sistema securitário de proteção social e que não mantêm vínculos organizativos de caráter corporativo ou de integração às instituições jurídicas e fiscais. Integram-se como uma população de “tendo direitos”<sup>119</sup>, pela universalização da assistência, que emerge da Lei de Assistência brasileira de 07.12.92, recaindo numa matriz de compromisso da assistência, que na década de 90, reorienta-se por uma política focalizada para setores específicos e mais empobrecidos da população e sujeita à relações de compromisso, de caráter populista, assentada numa malha de organizações comunitárias, ou num “clientelismo por delegação” que reconhece na autoridade do líder local a via de integração à condição de cidadania e de cidadão e à reprodução, através do acesso aos serviços urbanos de toda ordem: moradia; esgotos; iluminação; transporte, que aparecem como dádivas-favores do seu líder pelo seu povo através das estruturas do Estado.

Assim, confirma-se uma matriz política de caráter anti-democrático, vez que permite o reforço à compromissos neo-populistas que se reforçam como resultado do enfraquecimento dos compromissos corporativos entre o Estado e os trabalhadores; pelo volume de população associada a economia informal, que

se constituem, então, como os “tendo direitos”, dissociada das estruturas orgânicas do mercado formal; e do novo papel que as emissoras de TV, de caráter privado exercem como base de uma nova legitimação política que não emerge das mediações das políticas sociais (Direitos sociais) e da força dos movimentos sociais e da luta dos trabalhadores, mas da conjugação de velhos compromissos clientelistas, mediados sobretudo pelas organizações comunitárias, associada ao controle de imagem televisiva do ‘líder’ com o povo, recriando o que Lautier (1999) chama de clientelismo por delegação, e reforçando uma versão do espaço público como espaço privado de compromissos personalistas e verticalizados entre governo, liderança política e povo.

Neste quadro em que se confirma a reemergência de um novo tipo de política com riscos anti-democráticos, porque reconverte o espaço público em espaço privado de clientela, cabe retomar aqui a questão posta por Lautier (1999): a política social surgiu como projeto político com perspectiva ampliada de proteção social homogeneizada e generalizada. Nos anos 90 verifica-se a impossibilidade de se construir um projeto político coerente. A retórica da cidadania ampliada é insuficiente. Que políticas se colocam?

Aqui retomamos os objetivos iniciais deste capítulo que se referem a observar os limites nas saídas endógenas inscritas em muitas políticas contemporâneas, que dizem respeito ao desenvolvimento de capacidades locais; à economia solidária; ao estímulo das redes de solidariedade; à governança e que supõem, portanto, certo grau de organicidade do tecido social; atores fortes e *accountability*. Que abrangência e alcance têm estas saídas para a reprodução social e política das sociedades contemporâneas, particularmente de sociedades periféricas?

Considerando as características do mercado de trabalho regional que configura obstáculos de inserção da massa trabalhadora aos setores formais e protegidos da economia; levando-se em conta que frente a este quadro tem prevalecido a lógica de integração dessa população através da redistribuição de benefícios públicos, de caráter reprodutivo, como casa própria, a partir da força dos movimentos sociais de bairro e por moradia; considerando, ainda, que estes benefícios, muitas vezes, aparecem também mediados por compromissos políticos das lideranças com o eleitorado urbano; que a construção dessas políticas são cada vez mais de responsabilidade das instâncias de gestão dos municípios ou, como na década de 90, estruturadas em termos de focalização do atendimento, cabe questionar-se sobre a capacidade que têm estas políticas urbanas de continuar permitindo a integração da cidadania aos serviços sociais, garantindo condições de reprodução dos trabalhadores.

Isto supõe identificar sujeitos sociais com capacidade de articular projetos de desenvolvimento integradores, na geração de renda e na consolidação de um espaço público. O exemplo do Partido dos Trabalhadores, no Brasil, e de outras iniciativas ligadas aos partidos comunistas à frente de algumas Prefeituras tem constituído exemplo alternativo à transição da cidadania ‘regulada’ para uma cidadania ‘local’ que se desdobra na integração

de mecanismos transversais de inserção econômica, social e política, via o desenvolvimento de projetos sustentados, apoiados na participação social e na geração da inovação. O alcance de algumas dessas iniciativas será descrito no capítulo que se segue, em relação à Salvador<sup>120</sup>.

### **A questão da (in) governabilidade: a destituição dos direitos e os avanços democráticos**

A articulação entre a matriz societária do trabalho e os índices de associativismo, representação e participação política que revelam tendências e indicadores do nível de congruência entre a ordem econômica e de organização social e política acabam por definir limites e contradições no âmbito da extensão da democracia e dificuldades de vivência plena da democracia, com efeitos no novo padrão de legitimidade e governabilidade da sociedade.

Assim, no período de consolidação da democracia brasileira, antes mesmo que estes direitos de cidadania se constituíssem em práticas e vivências efetivas (em termos de acesso à moradia, ao trabalho, à educação, à saúde, etc.) eles se instituíram como deveres da sociedade civil (assunção de responsabilidades sociais) na produção desses benefícios, em razão dos imperativos e constrangimentos estruturais que afetaram particularmente o mundo do trabalho, a política de solidariedade social e os papéis do Estado, envolvendo a perda de antigos referenciais sociais, políticos e econômicos, como os valores do trabalho, da mobilidade social, da segurança social; a mediação dos partidos políticos, da vida sindical, entre outros<sup>121</sup>.

Efetivamente o problema, como já explicitado, é que a restauração da democracia no Brasil que implicou numa moderna Constituição quanto aos direitos sociais ocorre no âmbito de um contexto histórico externo de desregulação e reestruturação da economia, que têm por efeito a exclusão de um contingente importante de trabalhadores, expresso tanto na perda de direitos ao trabalho (o desemprego) como numa vivência antecipada da exclusão pela restrição aos postos de trabalho (bloqueio da mobilidade social).

Ou seja, a exclusão do trabalho e dos direitos sociais não se materializa apenas na dimensão conjuntural da perda, mas se projeta como desesperança das novas gerações de jovens trabalhadores pela ausência de futuro de inserção, configurando uma exclusão da inserção, restringindo a dinâmica da mobilidade social e desqualificando os tradicionais mecanismos de coesão e ascensão social<sup>122</sup>.

No plano político, as transformações institucionais não foram suficientes para a sociedade, particularmente as locais, (muitas delas apresentando fragilidade e debilidade institucional além de uma herança de tradicionais relações de dependência) estarem aptas a enfrentar as novas tarefas do poder conquistado.

Este quadro implica em dois dificultadores: primeiro, uma crise de representação, vez que os cidadãos apesar do restabelecimento das eleições

amplas não se sentem plenamente representados; segundo, a questão da desconexão entre o aparelho da ação pública e a sociedade: não se denuncia mais a democracia formal mas a impotência do Estado, sua incapacidade na política de distribuição, 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<sup>123</sup>.

Esta crise da representação política, afetada pelos escândalos (tipo Collor) e pela desconexão do Estado e das políticas frente à questão dos direitos sociais e as demandas da população, dificulta completar o ciclo clássico da interação democrática republicana, expressada no binômio “direitos-obrigações”. Ou seja, é difícil atribuir e inculcar sentido de responsabilidades individuais num quadro em que se rompem as responsabilidades sociais e num contexto efetivo em que os trabalhadores não podem traduzir em condições reais o que nas sociedades constitui a manifestação efetiva da sua inserção, que é o acesso ao trabalho e à proteção social<sup>124</sup>.

Este desequilíbrio no pacto social e civil cria fraturas sociais, desengajamentos morais com efeito sobre as representações sociais e simbólicas que os atores fazem da democracia, da política, da solidariedade, da cooperação, acabando por reforçar a anomia. O contexto de desintegração entre sociedade, política e governo, cria terreno fértil ao totalitarismo perigoso e arriscado, tendência que muitos estudos vêm revelando, expresso no paradoxo: mais a democracia se afirma como valor moral mais se observa uma tendência ao descrédito da política e dos políticos<sup>125</sup>.

Assim, o processo histórico de países com altos índices de desigualdade, como é o caso das sociedades latino-americanas e, particularmente, o Brasil, a questão da governabilidade situa-se em torno de algumas tensões:

- A primeira, 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 a EXCLUIR os trabalhadores do trabalho e dos direitos sociais.
- A segunda, numa inversão do processo de distribuição efetiva dos direitos e deveres sociais, no plano da responsabilidade social e pública entre Estado e cidadãos. Os cidadãos não querem a retirada do Estado mas que ele assuma suas responsabilidades. A responsabilidade social por parte da sociedade civil não se efetiva sem a contrapartida de acesso aos benefícios sociais prestadas pelo Estado<sup>126</sup>.
- A terceira refere-se, concretamente, às complexas mudanças da sociedade, que indica tendência para um retraimento do comunitário-nacional no sentido de regulações microsociais localizadas e segmentadas, aprofundando a fragmentação<sup>127</sup>.
- Quarto, na compatibilidade dos instrumentos do Estado moderno democrático e dos dispositivos do ajuste no âmbito da política local, onde

se confrontam de forma mais radical os valores e práticas políticas oriundas de heranças diversas (autoritarismo e democracia) no controle da vida pública local.

- O conjunto desses paradoxos e tensões têm efeito sobre os significados da política, o padrão do engajamento, o tipo de sociedade e projeto de desenvolvimento local, definindo limites ou possibilidades do sistema de representações políticas e sociais da própria democracia.

Frente a este quadro de baixo engajamento cívico; crise de confiança na política e baixo grau de integração econômica expressa pelo crescente nível de desemprego, aumento da informalidade e da insegurança dos cidadãos qual a eficácia dos instrumentos de mediação institucionais criados no processo de descentralização do governo local?