

A DIMENSÃO SOCIAL DA CIDADANIA

Bryan R. Roberts

Introdução

O debate sobre a política social na América Latina raramente focaliza as conseqüências de determinadas políticas para a qualidade da cidadania numa democracia. Mas as maneiras peculiares como essas políticas são postas em prática podem ter o efeito de fomentar o clientelismo ou a manutenção da autonomia dos cidadãos. A extensa literatura recente sobre a transição para a democracia na região também tem se ocupado principalmente dos meios de garantir e consolidar direitos civis e políticos, deixando de lado a relação entre estes e os direitos e as obrigações sociais na construção da democracia. Há importantes exceções a essa lacuna dos estudos, especialmente no Brasil (Velho & Alvito, 1996; Zaluar, 1994). Reis (1996) chama a atenção para as inevitáveis tensões produzidas nas sociedades democráticas entre uma concepção social e uma concepção individual da cidadania, principalmente no que diz respeito às demandas contraditórias de interesses coletivos e individuais. Observa o autor que, na América Latina, a cidadania deve ser capaz de oferecer um fundamento para os dois tipos de concepção, embora possa variar a maneira particular como tal fundamento é construído, de uma sociedade para outra.

A natureza da cidadania social afeta a qualidade da cidadania civil tanto quanto a da cidadania política. Os status adquiridos pelos membros de uma comunidade, pelo costume ou pela lei, em conseqüência de seus direitos/obrigações civis, políticos e sociais, inevitavelmente invadem os limites uns dos outros. Às vezes, essas invasões fortalecem a cidadania em todos os seus aspectos; às vezes, privilegiam um aspecto em detrimento de outro; às vezes enfraquecem-na em toda sua extensão. Uma cidadania civil fraca pode prejudicar o desenvolvimento da cidadania política, mesmo quando existe democracia formal. Jelin (1996) observou que uma efetiva transição para a democracia deve fazer mais que desarticular as formas antidemocráticas de exercício do poder; deve mudar as práticas e crenças das elites e das populações a respeito dos direitos e das obrigações civis. No mesmo sentido, o desenvolvimento da cidadania social pode ser usado pelas elites para evitar a extensão das cidadanias civil e política (Mann, 1989). Assim, por seu impacto sobre a cidadania social, a política social constitui um aspecto importante da cultura da cidadania em qualquer sociedade, e suas conseqüências repercutem sobre os direitos civis e políticos. Examinar essas conseqüências nos permite obter um quadro mais completo das implicações de um determinado grupo de políticas sociais, que a simples investigação da sua eficácia em relação aos ganhos econômicos dos beneficiários.

Este artigo trata das características que diferenciam a cidadania social das cidadanias civil e política. Mas cidadania social não significa a mesma coisa em todas as sociedades. Pode-se dizer que não existem padrões reconhecidos de cidadania social, no sentido de um corpo de direitos e obrigações, já que estes tendem a refletir os padrões de determinadas sociedades em determinados níveis de desenvolvimento. Embora seja possível definir, com pequena margem de discordância, um padrão geral de direitos políticos e civis, não se encontra o mesmo acordo quando se trata, por exemplo, de estabelecer o nível de bem-estar social a ser proporcionado aos cidadãos. Na verdade, conforme observou Dahrendorf (1994), a importância da cidadania social está justamente em sua capacidade de se ampliar e se redefinir à medida que os padrões da sociedade mudam.

A análise das características da cidadania social deve, portanto, se adequar a contextos específicos. Este artigo focaliza a América Latina, onde os desafios são particularmente graves. Se as cidadanias civil e política são hoje menos questionadas do que dez anos atrás, o inverso vem se passando com a cidadania social. A tensão entre interesses coletivos e individuais tem-se acentuado em conseqüência das tendências econômicas, que exacerbam as necessidades sociais ao mesmo tempo que diminuem a capacidade do Estado e da comunidade de supri-las. A ênfase que vem sendo dada atualmente à liberalização dos mercados e à austeridade fiscal diminui o papel do Estado como provedor de bem-estar social e provoca, pelo menos de início, insegurança econômica. Processos sociais de longo prazo, como a urbanização, a migração e a mudança dos padrões de participação da força de trabalho, provocam uma lenta erosão dos meios tradicionais de proporcionar segurança social por meio da família e da comunidade. Além disso, como ocorre na Europa

Central e Oriental, a experiência anterior de cidadania social é muitas vezes percebida como contrária à democracia e às liberdades individuais; é o que acontece, por exemplo, quando educação, assistência médica e habitação são proporcionadas de cima para baixo e criam dependência em relação às burocracias estatais.

A natureza da cidadania social

Início a discussão com uma referência à obra de T.H. Marshall, o primeiro a estabelecer uma distinção sociológica entre as cidadanias civil, política e social e, ao mesmo tempo, defendeu uma interdependência necessária entre os três tipos de cidadania (Marshall, 1964 [1949], pp. 78-9). A cidadania civil é constituída pelos direitos necessários ao exercício da liberdade individual, como liberdade de ir e vir e liberdade de contratar (inclusive de firmar contrato de trabalho), ou pelo direito de possuir propriedades, e é garantida pelo sistema legal. A cidadania política é o direito de participar do poder político tanto diretamente, pelo governo, quanto indiretamente, pelo voto. Faz parte das instituições representativas dos governos local e nacional. A cidadania social é o conjunto de direitos e obrigações que possibilita a participação igualitária de todos os membros de uma comunidade nos seus padrões básicos de vida. Como assinalou Marshall (id. ib., p. 78), a cidadania social permite que as pessoas compartilhem da herança social e tenham acesso à vida civilizada segundo os padrões prevaletentes na sociedade. As instituições mais especificamente associadas a ela são, na opinião de Marshall, o sistema educacional e os serviços de saúde e de assistência social.

Marshall dá ênfase ao que lhe parecia uma contradição fundamental do desenvolvimento humano: de um lado, a igualdade humana essencial, implícita na condição de membro de pleno direito de uma comunidade, isto é, a cidadania; de outro lado, a desigualdade social resultante das disparidades de poder e do funcionamento das economias de mercado. O mercado ao mesmo tempo depende e reforça os direitos individuais, como os direitos de propriedade e o direito ao trabalho, e, por isso mesmo, fornece uma base para a expansão de uma cidadania civil que torna as pessoas iguais perante a lei, independentemente do seu status. Mas, por outro lado, o mercado gera disparidades de riqueza individual, destrói as solidariedades comunitárias tradicionais que antigamente mitigavam a miséria, e aumenta a insegurança econômica do indivíduo.

A extensão da cidadania política soluciona parte dessas contradições entre a desigualdade criada pelo mercado e a igualdade inerente à cidadania. Os desfavorecidos pelo mercado se utilizam do voto e da organização política para reduzir as desigualdades econômicas, por intermédio, por exemplo, da criação de impostos redistributivos ou de uma legislação de proteção ao trabalhador. Contudo, Marshall dizia que as cidadanias civil e política provavelmente só conseguiriam diminuir a desigualdade de modo eficaz se os membros de uma comunidade compartilhassem um padrão básico de vida e cultura. O exercício efetivo dos direitos civis e políticos dos membros de uma comunidade exige que eles estejam livres da insegurança e da dependência impostas pela miséria, pela doença e pela carência de educação e de informação. Na visão de Marshall, entre esses padrões básicos também se incluiria uma experiência compartilhada de educação, assistência médica e demais serviços sociais. A experiência comum visava diminuir as diferenças marcantes de status que poderiam se revelar no momento em que as desigualdades de mercado fossem traduzidas em tipos radicalmente distintos de atendimento médico ou acesso à escola, entre os ricos e os pobres.

Para Marshall, a cidadania social constitui, então, um meio poderoso e indispensável de alcançar a integração social diante das desigualdades criadas pelas economias de mercado. Portanto, a cidadania social traz benefícios para as economias de mercado. Criando igualdade de oportunidades e reduzindo as profundas e permanentes diferenças de qualidade de vida entre os membros da sociedade, a cidadania social os estimula a aperfeiçoar seus talentos e a empregar seus melhores esforços, mesmo diante das disparidades de renda. Na perspectiva de Marshall, a política social deveria se ocupar primeiramente de fazer o melhor uso possível das aptidões de todos os membros da sociedade. Marshall não encarava a política social como um meio de igualar rendas, ou mesmo de eliminar a pobreza. As políticas sociais não seriam um subconjunto das políticas econômicas. A solução da pobreza compete à política econômica, especialmente às políticas de emprego, uma opinião que recebeu recentemente o apoio de Samuel Morley (1995) numa análise da pobreza e da desigualdade na América Latina. É possível, portanto, extrair do pensamento de Marshall um critério de avaliação da política social e de sua contribuição para a cidadania: trata-se de saber se ela contribui ou não para mitigar as profundas cisões no interior da sociedade pela eliminação das desigualdades permanentes e auto-reproduzidas, fortalecendo e ao mesmo tempo prestando assistência aos mais vulneráveis. Dentro dessa perspectiva, a relação da cidadania social com a democracia e, daí, com os direitos civis e políticos, é positiva e relativamente tranqüila. Como disse Marshall (1981, p.135), a cidadania social proporcionada por uma política de bem-estar torna o capitalismo suficientemente civilizado para coexistir com a democracia.

Esse modo de entender as relações entre as várias dimensões da cidadania foi contestado em dois aspectos. Em primeiro lugar, a extensão da cidadania social por intermédio da provisão estatal criava conflitos com a ênfase na liberalização do mercado para incentivar o desenvolvimento econômico, conforme o próprio Marshall reconheceu ao analisar o declínio do *welfare state* na Grã-Bretanha em fins da década de 70 e início da de 80. Em segundo lugar, a provisão de cidadania social pelo Estado ameaçava as liberdades civis e mesmo as liberdades políticas, por representar

uma interferência direta na vida privada dos cidadãos e por gerar uma dependência clientelista que diminuía a participação dos cidadãos. As próximas seções examinarão essas questões, relacionando-as com os dilemas defrontados pela cidadania social na América Latina.

Cidadania social e mercado

Esping-Andersen (1990, pp.26-9) mostra que, nas democracias capitalistas avançadas, se desenvolveram três modalidades diferentes de resolver a contradição entre a cidadania social e o mercado. Ele distingue três tipos de regime de previdência social no capitalismo avançado, de acordo com o grau em que a cidadania social reduz a dependência do indivíduo em relação ao mercado de trabalho — ou seja, retira do trabalho o caráter de mercadoria. Esses tipos de regime são: o liberal, o corporativista e o social-democrata. No tipo liberal, a previdência social é fornecida por mecanismos de mercado, como a aposentadoria privada e os planos de saúde particulares, complementados por programas mínimos de assistência pública destinados aos pobres. No tipo corporativista há um sistema estratificado, pelo qual o Estado proporciona diferentes tipos e níveis de benefícios a diferentes categorias profissionais, reservando-se à família muitas das funções tradicionais de previdência. Por último, no tipo social-democrata há um sistema universalista de provisão estatal, pelo qual todos os cidadãos fazem jus, individualmente, a um elevado nível de benefícios.

Esses tipos de regime de bem-estar social são o resultado de processos históricos opostos, quais sejam o desenvolvimento orientado para o mercado, dos países anglo-saxões, e o desenvolvimento centrado no Estado, dos países de capitalismo tardio da Europa continental. A esses diferentes padrões de desenvolvimento se associaram diferenças no processo de formação de classes, resultando em marcantes distinções na maneira pela qual os países dos três grupos prestam e administram benefícios de previdência. As coalizões de classe, favoráveis à prestação pelo Estado ou pelo mercado, são cruciais na sustentação desses regimes. No modelo liberal, somente um grupo marginalizado se beneficia da previdência pública, enquanto as demais classes encontram no mercado sua única fonte de serviços sociais. Nos outros dois modelos, fatores históricos levaram tanto as classes médias quanto a classe operária a recorrer à previdência pública.

Esping-Andersen afirma que os três regimes não só diferem nas soluções que oferecem às desigualdades de classe na sociedade capitalista, como também constituem, por si mesmos, sistemas de estratificação social, contribuindo direta e indiretamente para as divisões e coalizões de classe. Assim, o modelo liberal tende a criar uma *underclass* estigmatizada que depende da previdência pública, uma classe média constituída pelos que dependem de sistemas de pensão, aposentadoria e assistência médica fornecidos pelo mercado, mas subsidiados pelo Estado, e uma classe alta que pode adquirir esses serviços no mercado. O modelo corporativista acentua as diferenças de acesso à previdência de categorias profissionais, com base em gradações de status e estilos de vida desses grupos, e conquista a adesão das classes médias à provisão estatal. O modelo social-democrata se baseia no compromisso da classe média com um sistema universalista de provisão estatal não-mercantil, garantido por um nível elevado de assistência básica e pela possibilidade de complementá-la com o pagamento de contribuições adicionais.

Os três tipos de regime de previdência social são importantes fatores na transformação das estruturas ocupacionais do final do século XX e no surgimento de uma economia de serviços — a chamada economia pós-industrial. Se, inicialmente, a formação do Estado de bem-estar social correspondia à emergência de uma classe operária que trabalhava em condições nas quais era importante a intervenção do Estado para lhe garantir proteção no trabalho, essa classe desapareceu no mundo desenvolvido e foi substituída por trabalhadores dos setores de serviços, a maioria deles ocupada em atividades burocráticas, os empregados de ‘colarinho branco’. Essa nova classe média é numerosa, educada, tem uma vida mais longa e altas aspirações quanto a seus padrões de vida e de segurança. Suas demandas são elevadas, e a questão política então é saber qual dos dois, mercado ou Estado, tem melhores condições de atender satisfatoriamente a essas aspirações.

No regime social-democrata de previdência social, que conta com um amplo *welfare state*, o Estado e os serviços sociais contribuem com uma proporção considerável do emprego. No regime liberal, a criação de emprego também se dá especialmente nos serviços e nas categorias ligadas a profissões liberais e semiliberais, mas esse tipo de emprego é menos dependente do Estado e está mais concentrado nos serviços ao produtor e no entretenimento pessoal que no modelo social-democrata. O modelo liberal cria maior número de empregos nos serviços não-qualificados que o social-democrata, mas o nível do emprego nos serviços sociais prestados pelo mercado é mais alto. O modelo corporativista é o que mais depende do emprego industrial. Sua contribuição para a criação de novos empregos nos ramos de serviços, principalmente nos serviços sociais, é pequena por causa da ênfase na família como supridora de condições de bem-estar.

Os três modelos de capitalismo providencial nos fazem lembrar, então, que existem maneiras alternativas de implementar a cidadania social, mesmo nas economias avançadas. A análise de Esping-Andersen também deixa claro que as políticas sociais não são politicamente neutras. Elas estratificam as sociedades de diferentes modos e servem de base a coalizões políticas de governo. Mais importante ainda é que cada um desses tipos tem seu ‘calcanhar de Aquiles’ na manutenção do consenso construído em torno do seu tipo particular de cidadania social. O tipo liberal depende de que o mercado produza suficiente mobilidade social e suficientes oportunidades de emprego para que a grande maioria da

população seja atendida pela seguridade social mínima prestada pelo Estado. Este intervém para estimular o mercado, mas o faz à custa de grandes déficits nas contas públicas e nas externas.

Não há nenhuma certeza de que continuem sendo criados bons empregos em número suficiente para satisfazer às aspirações de mobilidade. Nos Estados Unidos, os rendimentos da maioria da população estagnaram nos últimos anos e a insegurança no emprego cresceu muito. Além disso, a mobilidade social vem dependendo de que as sucessivas ondas de imigração forneçam mão-de-obra para os postos inferiores de trabalho, enquanto permitem a um bom número de imigrantes de levadas anteriores ascender na hierarquia ocupacional. Essa forma de mobilidade somente trouxe resultados parciais para os afro-americanos, e pode vir a ser totalmente inútil no caso das novas gerações de migrantes hispânicos (Wilson, 1994).

O tipo corporativista de regime de previdência social depende da existência de baixos níveis de participação econômica e de altos níveis de produtividade, pois, nesse caso, a intervenção do mercado não estimula o crescimento do emprego. Assim, o desemprego é provavelmente muito grande e as transferências do governo tendem a gerar um desequilíbrio fiscal que impõe um aumento dos impostos; mas esse aumento da taxa de tributação destrói o fundamento geral da adesão das categorias profissionais de nível mais alto ao sistema previdenciário. O modelo social-democrata depende do pleno emprego e da boa vontade de trabalhadores predominantemente masculinos do setor privado no sentido de abrir mão de um aumento dos seus salários reais — facilitando com isso a concordância dos empresários com os altos impostos que sustentam os níveis de emprego do setor estatal, no qual predomina a mão-de-obra feminina.

O caso latino-americano

Utilizar o conceito de regime previdenciário na América Latina traz certas dificuldades. Há uma grande variação histórica entre os países da região quanto à cobertura da seguridade social e a prestação de serviços de educação e saúde, sendo que os países de desenvolvimento pioneiro do Cone Sul dispõem dos modelos mais antigos e mais abrangentes (Mesa-Lago, 1991; Filgueira, s/d; Huber, 1995). Mesmo nos países que têm sistemas mais amplos não se encontram níveis de seguridade social comparáveis até aos do tipo liberal — o regime de previdência social no qual o Estado tem a menor participação. Apesar disso, é possível identificar semelhanças genéricas entre a evolução dos regimes previdenciários da América Latina e a dos países de capitalismo avançado. Até a década de 80, a prestação de assistência e previdência social na América Latina se aproximava mais do tipo corporativista, baseado nas diferenças de status ocupacional, reservando boa parte da proteção ao âmbito privado da família e da comunidade. Os Estados se utilizavam da extensão dos direitos sociais a categorias profissionais-chave como um meio de consolidar o controle da elite (Mesa-Lago, 1978). Como sucedeu nas monarquias autoritárias da Europa do século XIX, antecessoras dos regimes corporativistas de previdência social das democracias capitalistas avançadas, o Estado na América Latina era superdesenvolvido em relação à sociedade civil e, em suas mãos, a cidadania social se transformou num mecanismo de consolidação do poder autoritário (Mann, 1987; Flora & Alber, 1981; Roberts, 1996).

O regime previdenciário de tipo corporativista não conseguiu se consolidar na América Latina. Seu fracasso, assim como o do modelo de cidadania nele contido, foi apressado pela fragilidade das coalizões políticas que o sustentavam. A independência e o poder de barganha das categorias beneficiadas pela proteção estatal eram fracos, em comparação com os grupos ocupacionais equivalentes na Europa. A maioria era formada por funcionários do Estado ou empregados de empresas estatais cuja posição foi se enfraquecendo à medida que, em toda a América Latina, as funções do Estado foram sendo reduzidas pelas privatizações e pela descentralização. As políticas vigentes em vários países da região, destinadas a desregular os mercados de trabalho para incentivar o investimento externo e o crescimento do emprego, enfraqueceram os sindicatos do setor privado que apoiavam o modelo previdenciário de tipo corporativista. Os empresários não têm mais interesse em manter um sistema de previdência social caro, pois as vantagens que este lhes proporcionava — o controle da força de trabalho em um mercado oligopolista — já desapareceram. Além disso, apesar da considerável ampliação da cobertura previdenciária, principalmente no caso dos trabalhadores urbanos, os setores amparados pelo sistema continuam sendo uma minoria dentro de mercados de trabalho dominados pelo trabalho informal, em grande número de países.

O modelo corporativista também dependia da aquiescência de uma massa da população que recebia pouco, ou nenhum, benefício. Isso se tornava possível porque, numa fase de intensa mobilidade social, as pessoas trocavam o campo pela cidade e aí se estabeleciam por conta própria, ou na atividade informal. Laços de parentesco e de comunidade ajudavam os migrantes a encontrar trabalho e moradia, a cuidar dos mais necessitados e até a providenciar boa parte da infra-estrutura de desenvolvimento. Era essa a realidade que permitia aos Estados, em toda a região, embora em graus diferentes, relegar às famílias e às comunidades o encargo de prover condições de bem-estar, não obstante os problemas econômicos e sociais trazidos pela urbanização e pela industrialização. Entre 1940 e 1980, a mobilidade social ascendente provavelmente foi intensa em toda a América Latina, num momento em que, tanto na mesma geração quanto entre gerações, se verificava uma mudança do trabalho no campo pelo emprego manual e não-manual na cidade (Roberts, 1995, Tabela 6.1). Nas áreas urbanas, o rápido aumento da proporção de empregos não-manuais criou novas oportunidades de

mobilidade entre as gerações, e os filhos de migrantes puderam ter acesso à educação urbana e conseguiram encontrar empregos em escritórios, lojas ou nos serviços sociais. O período de mobilidade ascendente induzido pelas mudanças na estrutura ocupacional provavelmente já passou, pois agora se tem notado uma desaceleração na abertura de novos empregos na economia formal, e ao mesmo tempo um aumento do desemprego aberto.

O momento atual corresponde, portanto, à transição de um regime que não é mais viável para um novo modelo que, por enquanto, ainda está indefinido. Restrições externas e internas nos orçamentos estatais têm colocado os governos em toda a América Latina em grande dificuldade para ampliar a cobertura previdenciária, a fim de atender às necessidades da competição econômica no mercado mundial. O modelo que vem emergindo é, por conseguinte, próximo ao do regime liberal, no qual o Estado deixa de desempenhar um papel principal na prestação de assistência e proteção social. Com medidas descentralizadoras, a provisão de serviços sociais se dá por intermédio da cooperação e da participação financeira das comunidades locais, com o auxílio das instituições sem fins lucrativos e pela introdução de mecanismos de mercado como o auxílio-educação — *educational vouchers* (Cepal, 1995). Essas medidas dão ênfase aos programas destinados a assistir aos mais necessitados e não oferecem cobertura universal.

Meios alternativos de prover condições de bem-estar

Embora os contornos de um novo regime de bem-estar social já estejam visíveis na América Latina, é preciso analisar mais profundamente a maneira de colocá-lo em prática. Há muita controvérsia e uma grande incerteza quanto ao equilíbrio desejável entre a participação do Estado e a contribuição do mercado e das associações voluntárias, ou da família e da comunidade. Para entender essas questões é preciso partir da perspectiva da cidadania, a fim de pensar a respeito dos dilemas inerentes à provisão de condições de bem-estar social. Sugiro que esses dilemas sejam analisados em duas dimensões: de um lado, considerando se a previdência social é definida como responsabilidade da comunidade ou fundamentalmente privada; de outro, se ela toma como base o indivíduo ou o grupo.

Direitos sociais e responsabilidades são por sua própria natureza inerentes às relações sociais e têm um caráter coletivo, que é diferente de direitos e responsabilidades individuais associados à cidadania civil ou política. A moderna concepção (liberal) da cidadania civil ou política se baseia no exercício individual de direitos e obrigações (ver Beiner, 1995; Ignatieff, 1995; Pocock, 1995). A propriedade privada é protegida pela lei, e esse fato é, em última instância, a garantia dos indivíduos contra a autoridade arbitrária do Estado. O lar das pessoas pode se tornar, quando necessário, sua torre.

A cidadania social, ao contrário, depende muito mais da participação da comunidade. O exercício formal ou informal dos direitos de cidadania social depende da participação ativa de outros, para os quais esses direitos constituem obrigações. Os direitos sociais são, em larga medida, direitos de receber ajuda dos outros, e as responsabilidades sociais se referem a dar ajuda aos outros. Saúde e educação, por exemplo, são ao mesmo tempo direitos sociais individuais e direitos que beneficiam a comunidade como um todo. Além disso, a cidadania social depende tanto da qualidade interpessoal dos serviços prestados e recebidos quanto dos direitos e das responsabilidades formais.

A cidadania social depende, então, da disponibilidade de relações sociais e de um certo sentimento de identidade e obrigação comuns. Não é possível agir sozinho para obter serviços que são basicamente coletivos, tais como condições adequadas de habitação, atendimento médico ou auxílio em situações de grande urgência. Esses serviços são prestados pelo Estado, ou então podem ser obtidos pela associação com outras pessoas que tenham as mesmas necessidades. Mesmo quando é o Estado que presta o atendimento, o indivíduo tem melhores condições de manter uma certa autonomia perante a gestão que procede de cima para baixo se cooperar com outros na organização de um lobby perante o órgão administrativo. Por essa razão, as organizações comunitárias e as redes de assistência social estão no cerne da democracia deliberativa.

É claro que, na ausência dessas relações sociais de apoio, a cidadania social pode se tornar um meio de controle por parte do Estado. É aí que a tensão entre a esfera privada e comunal e a esfera pública se torna mais evidente. A origem da distinção entre público e privado na cidadania moderna foi o ataque do mercado às formas tradicionais de provisão de bem-estar social. Como observaram Fraser & Gordon (1994), as demandas da unidade familiar por recursos baseados no parentesco e na comunidade perderam força diante da individualização dos direitos de propriedade e da liberação da força de trabalho de suas obrigações comunitárias. O parentesco se tornou, em essência, uma esfera doméstica ou privada da sociedade.

Nessas circunstâncias, a família se coloca em oposição ao Estado e o privado se opõe ao público, como esferas concorrentes na prestação de serviços sociais. O Estado providencia esses serviços como parte dos direitos dos cidadãos, mas eles podem ser privatizados em momentos de crise fiscal, porque a família e a comunidade assumirão as tarefas sociais. O limite entre uma definição pública ou privada de moral é flutuante, depende da ideologia dominante e pode ser modificado pela ação política. Quando o bem-estar é visto como uma questão basicamente privada, a ser resolvida no âmbito da família e da comunidade imediata, e não como um assunto pertinente à atividade e à organização política, se impõe uma barreira permanente à extensão da cidadania social (Turner, 1990, p.209).

A combinação das dimensões público/privado e coletivo/individual dá origem a quatro modalidades alternativas de prover bem-estar social (ver Quadro nesta página). Esses resultados setoriais e suas respectivas políticas determinam o desenvolvimento da cidadania social, pois as pessoas recorrem a mecanismos distintos de geração dos serviços que desejam para si mesmas e para suas famílias. Com o tempo e a variação das condições propícias, essa atividade pode alterar a concepção predominante de cidadania.

No primeiro tipo as pessoas enfrentam dificuldades que requerem uma solução comunitária, e esta é procurada por meio da cooperação com outros em organizações voluntárias dedicadas a melhorar a qualidade da habitação, da educação e das demais comodidades urbanas. Isso corresponde a uma concepção participativa da cidadania, na qual o bem-estar social, embora definido como responsabilidade pública, é controlado diretamente, isto é, no nível local, por seus beneficiários. No segundo tipo o fundamento da ação também é a cooperação baseada na unidade familiar, mas as estratégias são privatizadas, destinadas a obter condições de bem-estar por intermédio da assistência mútua na esfera da unidade familiar. Nessa situação, as pessoas participam politicamente a fim de salvaguardar seus direitos civis e seus interesses econômicos, mas quando o bem-estar dos membros da unidade familiar é visto como responsabilidade particular da família, o sentido de cidadania social se estreita.

QUADRO TIPOS DE CIDADANIA SOCIAL

| Definição de responsabilidade | Forma de participação | |
|-------------------------------|--|---|
| | Coletiva | Individual |
| Público | Associações voluntárias e movimentos sociais que demandam serviços sociais, habitação, direitos e educação | O Estado e o clientelismo das burocracias previdenciárias |
| Privado | Unidade familiar e comunidade no manejo de estratégias | O mercado e a cidadania social contratada |

O terceiro e o quarto tipos se caracterizam por baixa participação da família ou da comunidade, correspondendo a formas não-participativas de cidadania. O terceiro tipo é aquele em que os indivíduos recorrem ao Estado ou a órgãos estatais de grande poder, e estão em permanente contato com eles, mas carecem de apoio social e se sentem impotentes para controlar os termos dessa relação. O conceito de cidadania tem um conteúdo paternalista, pelo qual os direitos individuais à proteção social são reconhecidos, mas estes são definidos de cima. O quarto tipo — no qual os indivíduos adquirem serviços no mercado — corresponde, em sua manifestação extrema, a uma negação da cidadania social como responsabilidade coletiva.

Os limites da cidadania social na América Latina

Embora reconhecesse a existência de alternativas a um *welfare state* centralizado, Marshall tinha poucas dúvidas quanto ao fato de que o Estado deveria ser o principal responsável pela implementação de padrões de cidadania social. Seu pensamento pode ser sintetizado nos seguintes termos: como o funcionamento do mercado, no âmbito nacional e internacional, gera desigualdades econômicas e sociais, somente uma instituição nacional e representativa — o Estado democrático — pode agir em defesa do interesse geral. A mobilidade do trabalho e do capital dificulta soluções puramente locais. Poderia ainda ser acrescentado que o Estado nacional tem limites em sua capacidade de agir em defesa do interesse geral, em virtude da internacionalização dos mercados e da emergência de blocos comerciais e mercados comuns. Além disso, a moderna cidadania social se funda numa infra-estrutura complexa e interdependente de serviços de saúde,

educação e previdência social. Essa infra-estrutura requer uma gestão competente e uma coordenação de recursos que muito provavelmente as associações voluntárias ou os mecanismos de mercado não podem garantir.

Essa concepção do papel do Estado depende, porém, da existência de uma estrutura institucional que poucas sociedades possuem: uma burocracia estatal eficiente e desinteressada, uma sociedade civil forte e o respeito generalizado à lei. Além disso, a escassez de pessoal treinado e a disseminação do clientelismo tornaram a história recente da intervenção estatal nas questões sociais na América Latina tão predatória quanto lenta, para citar uma expressão de Evans (1989).

Não é de estranhar, portanto, que o papel do Estado na garantia da cidadania social venha sendo atualmente tão questionado. Na América Latina, assim como nos Estados Unidos e na Europa, o Estado é freqüentemente visto como uma fonte ineficiente, demasiado burocrática e inerentemente autoritária de condições de bem-estar social. Habermas (1995) vê nesse centralismo uma característica intrínseca da cidadania social, afirmando que os direitos sociais, como os direitos civis de propriedade privada, contribuem de modo necessariamente ambíguo para a democracia. Constituem a base da liberdade individual e da independência social, que favorecem o exercício efetivo dos direitos políticos. Mas também geram uma burocracia previdenciária e um clientelismo que limitam a independência política, enquanto os direitos de propriedade privatizam os interesses políticos.

Entretanto, as outras três formas de proporcionar bem-estar também exigem condições institucionais que podem não ser encontradas na América Latina, e cuja eficácia pode variar de um país para outro. Isso talvez seja mais evidente no caso do mercado, apesar de sua crescente importância na manutenção dos fundos de pensão e na prestação de serviços privados de saúde e educação. Os limites do mercado na provisão desses serviços decorrem basicamente da pobreza e da desigualdade de renda. Se apenas uma pequena parcela da população tem condições de adquirir serviços sociais no mercado, então estes podem se tornar fatores adicionais de desigualdade, por criar uma pequena camada privilegiada que monopoliza os melhores recursos de educação e assistência médica. O fraco desenvolvimento dos mercados financeiros significa que a intervenção e a supervisão do governo serão necessariamente maiores nas áreas em que a presença do mercado vem se tornando mais usual, como no caso de aposentadorias e pensões.

A mais grave limitação à ação do mercado na provisão de serviços sociais está na situação do emprego na América Latina. Mais que nos países de capitalismo avançado, a previdência social prestada pelo Estado na América Latina se vincula ao emprego, e não a um direito universal da cidadania. Os benefícios da previdência social têm sido em grande parte custeados pelas contribuições das empresas e dos trabalhadores, e não pelo imposto de renda. Uma consequência disso é a prática, tanto das empresas quanto dos trabalhadores, de fugir ao ônus das contribuições previdenciárias, recorrendo ao trabalho 'sem carteira assinada'. Esse tipo de emprego é mais comum nas atividades por conta própria e nas pequenas empresas, cujas despesas operacionais são oneradas pelos encargos sociais e que correm menos risco de ser apanhadas. Mas as pesquisas revelam que até as grandes empresas empregam ilegalmente uma parcela de trabalhadores informais, não-registrados (Roberts, 1989a). O desenvolvimento econômico desigual, tanto na cidade quanto no campo, aumentou o contingente de trabalhadores sem carteira, que corresponde a uma proporção considerável do emprego informal.

A reestruturação econômica das duas últimas décadas tem acentuado essa tendência, contribuindo para aumentar a parcela da atividade econômica realizada fora dos padrões do emprego estável e da jornada integral (Marshall, 1987; Standing, 1988; Roberts, 1989b). A população economicamente ativa inclui um número cada vez maior de trabalhadores em tempo parcial e de mão-de-obra informal que não é protegida pela legislação do trabalho, além de desempregados. A importância crescente das formas de trabalho precário se baseia na mudança tecnológica e no caráter interdependente da economia mundial, fatores que incentivam as empresas a flexibilizar a utilização da mão-de-obra, com a exploração do trabalho por conta própria e de pequenas empresas, além do emprego informal não-protetido pela legislação, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento.

A crise que os pobres da América Latina vêm enfrentando é consequência do declínio das oportunidades de emprego formal em empresas médias e grandes, inclusive no setor estatal, num contexto em que o emprego formalizado sempre foi o principal meio de acesso aos benefícios sociais proporcionados pelo Estado. As taxas de desemprego urbano cresceram rapidamente na América Latina durante a crise dos anos 80, chegando à média de 8,9 por cento em 1985, mas caíram para 6,6 por cento por volta de 1987, e foram particularmente graves entre os mais educados e mais jovens (ILO, 1989, p.28). Na ausência de instrumentos públicos de proteção social, como o auxílio-desemprego e a ajuda às famílias que vivem abaixo da linha de pobreza, as pessoas terão de continuar recorrendo às mais diversas fontes informais de renda para sobreviver.

As consequências da liberalização do mercado também se fizeram sentir sobre a distribuição da renda entre as famílias. Os 'anos dourados' das taxas de crescimento aceleradas — as décadas de 50, 60 e 70 — foram substituídos, nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento, por um período de crescimento mais lento. Embora a taxa de crescimento existente tenha permitido até recentemente um aumento da renda per capita, o ritmo desse crescimento tem

sido lento, se comparado com o das décadas anteriores; além disso, a renda tem sido distribuída de modo desigual.

Pesquisas realizadas no México indicam uma tendência de diminuição da concentração de renda entre 1977 e 1984, mas logo em seguida houve um novo aumento (Cortes & Rubalcava, 1991). A ligeira queda da desigualdade da renda familiar no México no período mencionado pode ser explicada pelo aumento do número de pessoas provenientes de famílias pobres que ingressou no mercado de trabalho. Há limites, porém, para o número de trabalhadores que as famílias podem colocar no mercado, principalmente em países nos quais houve anteriormente uma queda da fertilidade e do tamanho das famílias. Mesmo no México, o tamanho das famílias caiu rapidamente entre 1980 e 1990, contribuindo para reduzir o contingente de mão-de-obra liberado pelas unidades familiares. Pesquisas sobre a força de trabalho urbana no México mostram que as desigualdades de renda aumentaram sensivelmente entre 1987 e 1994 nas principais cidades do país, apesar de terem sido anos de crescimento econômico (Oliveira, Roberts & Tardanico, 1996). As pesquisas também revelam que, durante a crise de 1995, as famílias não conseguiram compensar a redução da renda real com o aumento da participação de seus membros na força de trabalho, em parte porque a queda da fertilidade contribuiu para o declínio do tamanho das famílias. Assim, entre 1993 e 1995, a pobreza das famílias cresceu, registrando-se uma queda de aproximadamente 20 por cento na renda familiar real. O crescimento da desigualdade de renda nas cidades mexicanas tem sido acompanhado pela expansão do emprego informal. Nas três principais áreas metropolitanas do país, 57 por cento da população economicamente ativa estava coberta pela previdência social em 1987, enquanto apenas 41 por cento dessa população tinha a mesma cobertura em 1995. Entre os trabalhadores assalariados, a porcentagem de cobertura caiu de 74 por cento para 58 por cento.

Em muitos países da América Latina, uma minoria significativa — ou a maioria — da população está fora das instituições do mercado formal; assim, tais instituições não podem constituir mecanismos eficazes de garantia de um padrão básico de bem-estar. Além disso, não é possível prever se esse numeroso contingente de trabalhadores que está fora da economia formal apoiará ou não um regime de previdência social, e isso dificulta a formação de coalizões estáveis de base ocupacional que assegurem a permanência de determinado regime.

Família, comunidade e associações voluntárias são, à primeira vista, instrumentos promissores de desenvolvimento de um modelo de cidadania social menos centrado no Estado, especialmente se levarmos em conta as tradições comunitárias de muitas regiões rurais da América Latina, bem como a forte influência da religião sobre as famílias e as comunidades. De fato, as relações familiares e comunitárias constituíram bases fundamentais de apoio para a urbanização durante a fase de rápido crescimento da região. Mas essas fontes informais de bem-estar social têm importantes limitações, que precisam ser identificadas e pesquisadas.

O isolamento social da família impõe restrições significativas à sua capacidade de suprir condições de bem-estar. Em primeiro lugar, é preciso que ela funcione como uma unidade coesa. A ideologia religiosa permite fortalecer esse aspecto, por acentuar o papel da família como unidade principal de proteção e assistência. Mesmo nesse caso, porém, a coesão também depende de a família ser uma unidade econômica, como nas famílias camponesas ou nas empresas familiares, ou de o chefe de família ganhar um salário que permita que sua esposa se dedique a cuidar dos filhos e administrar a casa. Esping-Andersen considera essa combinação de ideologia religiosa e salário familiar como uma das características do modelo alemão de capitalismo providencial, que delega à unidade familiar muitas das funções sociais. Em segundo lugar, é possível que as famílias se baseiem tanto no conflito de interesses — entre pais e filhos, marido e mulher — quanto no consenso. Mas as possibilidades de conflito se avolumam quando os modos tradicionais de dividir responsabilidades e as ideologias patriarcais são postos em questão pelo funcionamento do mercado, ou por modelos mais independentes de identidade de gênero. Unidades familiares menores, a tendência de os filhos viverem por conta própria mais cedo, esposas que trabalham fora, tudo isso fez da família uma unidade menos consensual, à qual faltam os recursos humanos necessários à provisão do bem-estar de seus membros.

Há muito tempo as pesquisas têm chamado a atenção para o emprego de estratégias econômicas e políticas por parte das famílias pobres dos centros urbanos na América Latina (Schmink, 1984; Nelson, 1979; Gonzalez de la Rocha, 1986). Essas estratégias familiares são comumente usadas pelas famílias pobres para defender seus interesses econômicos, ou para garantir moradia e demais comodidades do meio urbano. Embora raramente as estratégias econômicas contribuam para a organização coletiva, como sindicatos ou cooperativas de produtores, as estratégias voltadas para o acesso a serviços sociais se tornaram uma base para a construção de importantes movimentos sociais, embora muitas vezes transitórios e desorganizados.

Hoje não é tão provável que a mobilidade social seja vista pelas famílias como uma possibilidade real. Ao contrário, têm-se acentuado as estratégias de sobrevivência, o que não deixa de ser uma grande diferença em relação ao período que se estendeu até meados dos anos 70, quando mudanças estruturais nas economias urbanas da América Latina permitiram uma significativa mobilidade ocupacional. Essas estratégias de sobrevivência freqüentemente incluem, até entre os mais pobres, uma tentativa de manter os níveis de consumo anteriores. Embora a reestruturação econômica torne mais difícil para as famílias pobres garantir alimento e assistência adequados a seus membros, ela também põe em

questão o estilo de vida e o tipo de economia de consumo que se desenvolveu na década de 70, mesmo entre os mais pobres. Além disso, as dificuldades impostas aos pobres foram acrescidas pela redução do valor real da assistência pública, que vem acompanhando a reestruturação da economia, quer seja no caso das transferências pagas pelo governo, quer seja na qualidade dos serviços sociais prestados.

Dois tendências vêm sobressaindo no período recente de liberalização econômica. Entre os pobres, o recurso a estratégias econômicas voltadas para a sobrevivência. Essa tendência exige consenso entre os membros da unidade familiar, mas, ao mesmo tempo, torna difícil chegar a esse consenso. As famílias precisam ganhar mais, porém o esforço necessário para isso tem aumentado consideravelmente, já que as condições de trabalho se deterioraram. Porém, a ausência de uma regulação eficiente, aliada aos baixos níveis de subsistência, indica que o mercado de trabalho tem condições de absorver um número maior de trabalhadores, embora com níveis mais baixos de remuneração. A família em que só uma pessoa ganha salário — que sempre é mais um ideal que uma realidade, entre os pobres — tem-se tornado uma forma cada vez mais rara de sobrevivência. O aumento do emprego informal, já assinalado, trouxe duas conseqüências: de um lado, abriu um grande número de oportunidades de trabalho que representam uma fonte complementar de renda, mas insuficiente para sustentar uma família; de outro lado, aumentou substancialmente a participação das mulheres no mercado de trabalho, inclusive as casadas e com filhos pequenos (Garcia & Oliveira, 1994).

Esse fato, combinado com o relativo declínio do valor do salário individual, observado há pouco, acarretou um aumento do número de famílias nas quais há dois ou mais assalariados. Escapar da pobreza depende da existência de duas pessoas que trabalham e recebem salário na mesma unidade familiar. Essa mudança na relação das famílias com o mercado de trabalho, aliada ao grande volume do desemprego aberto, reforça as desvantagens do isolamento social e econômico. As famílias pobres necessitam de fontes cada vez mais diversificadas de trabalho para seus membros. As famílias chefiadas por mulheres solteiras são principalmente aquelas em que os filhos têm idade suficiente para colaborar na renda familiar. Vários estudos concluem que, recorrendo a essas estratégias, muitas famílias conseguem evitar uma queda em seus padrões de subsistência (Gonzalez de la Rocha, 1988 e 1991; Benería, 1991; Selby et al., 1990).

Contudo, há um aumento da carga de trabalho imposta a certos membros da família, especialmente às mulheres que as chefiam que, freqüentemente, além do trabalho remunerado têm de se ocupar de todas as tarefas domésticas. As mulheres lideraram alguns dos mais significativos movimentos de protesto organizados em Buenos Aires durante as décadas de 70 e 80 contra o aumento dos preços, a escassez de produtos e a favor dos direitos humanos (Jelin, 1986). Por outro lado, como os membros da família dispõem de menos renda para gastar na aquisição de bens de consumo, aumentam os conflitos em torno da escolha das prioridades de gastos. A crescente importância das estratégias econômicas coletivas se contrapõe, porém, a essas tendências para a individualização. As instituições que distribuem alimentos para pessoas carentes ou desabrigadas — a ‘sopa dos pobres’ [*soup kitchens*] — são um exemplo; o ressurgimento da chamada “economia de bairro” é outro (Friedmann, 1989; Valdes & Weinstein, 1993; Blondet, 1991).

A importância crescente das questões econômicas na preocupação das famílias tem de certa forma restringido a relevância das questões sociais, pois comer se tornou uma prioridade das famílias pobres e as pessoas têm menos tempo para gastar com as organizações de bairro ou de vizinhança. Gonzalez de la Rocha et al. (1990) observaram que a crise no México acabou privatizando os assuntos de interesse das famílias. Além disso, a urbanização entrou numa fase de consolidação, havendo menos possibilidades de ocupar terras por invasão e construir moradias por conta própria. O aluguel se tornou a forma predominante de posse de uma moradia entre os pobres, mesmo nas áreas de invasão de posseiros, o que distanciou ainda mais o interesse pelos problemas da vizinhança e a capacidade das famílias para resolver seus problemas por iniciativa própria.

O mercado também teve o efeito de limitar a capacidade das comunidades locais de oferecer serviços sociais. Nos países de capitalismo avançado, a ocupação comum deu origem a fortes laços comunitários dentro das cidades, especialmente nos lugares em que essa ocupação criou estreita interdependência, como no caso das regiões mineiras e dos grandes centros monoindustriais. Interdependência até certo ponto semelhante pode se fundamentar na origem étnica, como ocorre nos guetos étnicos espalhados pelos Estados Unidos. Mas o desenvolvimento econômico introduz uma divisão econômica e social nas comunidades rurais e urbanas, o que acaba enfraquecendo a localidade como base de coesão e fonte de serviços sociais. Os estudos de comunidade na América Latina têm chamado a atenção, por exemplo, para as desesperadas tentativas individuais das famílias que, para arranjar um meio de ganhar a vida, terminam por enfraquecer o papel da vizinhança como base de uma organização coletiva (Eckstein, 1990; Tironi, 1987; Caldeira, 1984). Interesses externos, como o crime organizado, os grupos religiosos ou a mídia globalizada, representam hoje estímulos mais poderosos à divisão e à individualização que no passado, jogando parentes e vizinhos uns contra os outros, assim como os jovens contra os membros mais idosos da comunidade. Zaluar, por exemplo, afirma que processos desse tipo destruíram a cultura comunitária das favelas do Rio de Janeiro (Zaluar, 1996).

Seja como for, o padrão atual de mobilidade espacial na América Latina impede que a comunidade local se torne uma fonte estável de provisão de serviços de bem-estar. O processo de reestruturação econômica atualmente em curso

tem contribuído para a grande volatilidade dos mercados de trabalho urbanos, provocando migrações, já que algumas empresas reduzem a mão-de-obra para aumentar sua competitividade, enquanto outras fecham as portas devido à concorrência de produtos importados mais baratos. A liberalização do comércio internacional produz efeitos semelhantes na área rural, pois a importação de produtos alimentícios enfraquece um setor já bastante debilitado. Ao contrário do que ocorreu nas migrações campo/cidade de períodos anteriores, a mobilidade tende agora a ser interurbana, ou seja, as pessoas se mudam para novas áreas de desenvolvimento econômico, criadas pelas manufaturas de exportação. Foi o que se passou com as empresas 'maquiladoras'(1) estabelecidas na fronteira setentrional do México, que atraíram importante fluxo populacional para a região. Em outros lugares, porém, houve eliminação de empregos, em consequência da concorrência provocada pela abertura dos mercados. Na cidade do México, por exemplo, foram eliminados muitos postos de trabalho nas indústrias manufatureiras tradicionais de bens de consumo básico, como as de têxteis. A maior parte dos novos empregos foi criada na indústria automobilística e na de produtos eletrônicos do norte do país.

A migração internacional se transformou numa estratégia usual, principalmente no México e na América Central, devido à proximidade dos Estados Unidos. Mas outros países da América do Sul também participam desse movimento em direção ao norte; a migração internacional dentro da região é também bastante significativa, como, por exemplo, entre a Argentina e os países limítrofes. Os vínculos internacionais criados pela migração se tornam às vezes fontes mais importantes de acesso ao bem-estar social que o Estado nacional, ou as relações comunitárias dentro do país. As remessas de dinheiro se tornaram um fator importante de desenvolvimento e bem-estar das comunidades no México e na América Central. Há mais elementos envolvidos nessas remessas que o fluxo financeiro, pois freqüentemente os emigrantes mantêm profundas ligações com as comunidades que deixaram para trás, criando com isso vínculos políticos e econômicos. Os empreendimentos transnacionais, quer sejam de natureza social, econômica ou política, refazem o mapa da cidadania, superando limites nacionais e fortalecendo laços externos, internacionais, em detrimento dos laços internos, nacionais.

Finalmente, há a questão da sociedade civil e da atividade associativa. Essa tem sido uma base sólida de construção da cidadania social em muitos países e, freqüentemente, é fonte de nova definição de padrões. Exemplo disso é o grande número de subgrupos voltados para necessidades específicas, que se colocam fora do âmbito do Estado (Balbo, 1987). Uma multiplicidade de redes informais e de associações voluntárias vem surgindo, dedicada a suprir necessidades específicas e proporcionando serviços sociais, ou constituindo foros para a manifestação de idéias, ou centros de ajuda mútua. A família e seus integrantes, principalmente as mulheres, são elementos centrais na manutenção dessas atividades. Mas esse setor depende da existência de um grande número de cidadãos que tenha tempo e dinheiro suficientes para dedicar à atividade voluntária. As bases de sustentação da atividade filantrópica e de ajuda mútua na América Latina são precárias, devido à fragilidade econômica da classe média e das classes trabalhadoras. A religião oferece uma base mais sólida para tais iniciativas, como demonstram vários estudos urbanos (De la Peña & De la Torre, 1990; Mariz, 1992).

A fraqueza das tradições nacionais de atividade associativa faz das organizações voluntárias ligadas a instituições estrangeiras um valioso tema de pesquisa. As ONGs que mantêm ligações com o exterior têm se revelado importantes provedoras de serviços sociais na América Latina e um forte estímulo para a organização popular em torno de questões de *welfare* (ver Valdes & Weinstein, 1993). Mas elas têm um impacto ambíguo sobre a cidadania social. A expressão ONG inclui uma grande diversidade de organizações leigas e religiosas, políticas e não-políticas. Diferenciam-se por seu grau de dependência de fundos externos e de pessoal administrativo estrangeiro. Sua importância na América Latina também é variável, sendo maior entre os países mais pobres e de menor população. Há inevitáveis dificuldades na coordenação de políticas sociais entre organizações tão diversas. Além disso, há diferenças entre as ONGs cujos serviços são coordenados a partir do exterior e aquelas que trabalham de comum acordo com a população local, procurando fortalecer a capacidade de iniciativa das comunidades. Uma questão muito relevante consiste em saber se as organizações que mantêm vínculos externos e não precisam prestar contas de suas atividades contribuem de fato para desenvolver um sentimento nacional de igualdade de direitos sociais.

Conclusão

Há uma premente necessidade de que o Estado formule políticas sociais e proporcione condições de bem-estar às populações, principalmente em virtude da persistência dos elevados índices de pobreza. As pressões para que se encontrem soluções rápidas e paliativas para o problema são muito fortes diante da dependência econômica e da conseqüente subordinação da política social à política econômica. Pode-se dizer que há necessidade de políticas sociais que colaborem para construir um padrão básico de cidadania social, o qual não só ajude a diminuir a pobreza e garantir que ela não se perpetue, como também contribua para a integração social, proporcionando serviços que reduzam as desigualdades de oportunidades de vida, de acesso à educação, saúde ou previdência social. Outra questão está em encontrar as bases políticas para sua provisão. Formas de proporcionar bem-estar social — ou regimes de bem-estar social — estáveis e generalizadas, equivalentes às encontradas nos países de capitalismo avançado, somente serão viáveis na América Latina no momento em que houver coalizões relativamente estáveis de classe, capazes de sustentá-las. Não

será fácil elaborar e aplicar políticas sociais de longo prazo que assegurem uma participação igualitária nos padrões da sociedade. Mas esse desafio é vital, pois na ausência da dimensão social, as cidadanias política e civil não terão condições de se consolidar.

É da máxima importância, por conseguinte, analisar as políticas sociais em termos dos seus efeitos na estratificação das populações e na criação ou no enfraquecimento das coalizões de classe. Sem que se esteja atento política ou analiticamente a essas bases de apoio, de nada adiantarão os rótulos associados às políticas sociais, sejam eles liberais, social-democratas ou social-liberais. Um aspecto desse exercício analítico consiste em refletir sobre as mudanças econômicas e sociais que hoje dão origem a uma população mais fragmentada e isolada do ponto de vista social do que aconteceu no passado, e que além disso criam indivíduos mais expostos a forças culturais e econômicas externas. É preciso ter certeza de que o tipo de população que as políticas sociais parecem visar realmente existem. Ou seja, políticas que presumem a existência de comunidades coesas podem trazer conseqüências imprevistas, se forem adotadas em localidades cujos moradores não são permanentes e têm diferenças culturais e econômicas apreciáveis. Igualmente, precisamos estar seguros de que os atores sobre os quais se baseiam as políticas sociais em curso — Estado, organizações não-governamentais ou família — são capazes de desempenhar o papel que deles se espera e de uma forma que contribua para desenvolver um sentimento geral de cidadania.

É possível fazer especulações sobre o tipo de cidadania social e de regime de bem-estar social mais viável na América Latina. Como já mencionamos, é improvável que o emprego gere interesses comuns sustentáveis. Assim, as políticas que servem de base para as coalizões de classe que sustentarão o regime e lhe conferirão legitimidade provavelmente não serão baseadas no emprego, ao contrário do que ocorre nos países capitalistas avançados, mesmo que aposentadorias e outros benefícios da previdência social baseados na profissão tenham alguma importância. Uma base mais geral para a criação de políticas orientadas para a promoção do bem-estar social é o ambiente residencial — as condições de moradia na cidade e no campo e seu papel no fornecimento de meios educacionais, sanitários, culturais e sociais que permitam às pessoas participar dos padrões básicos de sua sociedade. Apesar da heterogeneidade das cidades latino-americanas, há uma preocupação comum às classes médias e aos pobres quanto a condições de moradia apropriadas e seguras.

O que se afirmou até agora deixa ainda em aberto a questão dos setores que deverão prover as condições de bem-estar. Não existem soluções óbvias, porque os setores capazes de suplementar o Estado no exercício dessas funções — mercado, associações voluntárias, família e comunidade local — apresentam, como vimos, deficiências inerentes. O mercado é fraco demais. As associações voluntárias são demasiadamente fragmentadas e dependentes do exterior. A família e a comunidade não são unidades suficientemente coesas para oferecer um acesso adequado a condições de bem-estar, a partir de recursos próprios. Por isso, o Estado terá de ocupar o papel principal na regulamentação das condições de vida e na garantia de um padrão básico de segurança e bem-estar.

A política social destinada à comunidade local é facilmente descentralizável e é nisto que o papel do Estado nacional requer modificação. Sua função provavelmente consistirá, agora mais que no passado, na definição de regras gerais e orçamentos, deixando para os governos municipais e os conselhos de moradores as decisões quanto às prioridades e sua execução. Diante dos elevados índices de mobilidade espacial, cabe também assinalar a importância de os direitos ao bem-estar baseados no local de residência serem transferíveis. Esse é outro argumento a favor de tornar o Estado nacional responsável, em última análise, por esses direitos, em vez de mantê-los vinculados permanentemente à família e às relações de comunidade.

NOTAS

1. Empresas 'maquiladoras' é o nome dado às fábricas de propriedade de capitais americanos estabelecidas ao longo da fronteira do norte do México, que exploram a mão-de-obra local barata [N. do T.].

BIBLIOGRAFIA

- BALBO, Laura. (1987), "Family, Women and the State: Notes toward a Typology of Family Roles and Public Intervention", in C. S. Maier (org.), *Changing Boundaries of the Political*, pp. 201-19.
- BEINER, Ronald (org.). (1995), *Theorizing Citizenship*. Albany, NY, State University of New York Press.
- BENERÍA, Lourdes. (1991), "Structural Adjustment, the Labor Market and the Household: The Case of Mexico", in G. Standing & Victor Tokman (orgs.), *Toward Social Adjustment: Labor Market Issues in Structural Adjustment*. Genebra, International Labor Office.
- BLONDET, C. (1991), *Las mujeres y el poder*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- CALDEIRA, Teresa. (1984), *A política dos outros: o cotidiano dos moradores de periferia e o que pensam do poder e dos poderosos*. São Paulo,

Brasiliense.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). (1995), *Modelos de desarrollo, papel del Estado y políticas sociales: nuevas tendencias en América Latina*. Santiago, Documento LC/R. 1575 da Cepal.
- CORTES, Fernando & RUBALCAVA, Rosa María. (1991), *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento*. México, El Colegio de México, Jornadas 120.
- DAHRENDORF, Ralf. (1994), "The Changing Quality of Citizenship", in B. van Steenberg (org.), pp. 10-9.
- ECKSTEIN, Susan. (1990). "Urbanization Revisited: Inner-City Slum of Hope and Squatter Settlement of Despair". *World Development* 18, 2: 165-81.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press.
- EVANS, Peter B. (1989), "Predatory, Development and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State". *Sociological Forum*, 4, 4: 561-87.
- FILGUEIRA, Fernando. (1996), *Between a Rock and a Hard Place: Construyendo Ciudadanía Social en América Latina*. Paper presentado em SSRC Workshop of Citizenship in Central America. San Salvador, 20 de agosto.
- FLORA, Peter & ALBER, Jens. (1981), "Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe", in P. Flora & A. Heidenheimer (orgs.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, pp. 37-80. New Brunswick, NJ, Transaction Books.
- FRASER, Nancy & GORDON, Linda. (1994), "Civil Citizenship against Social Citizenship", in Bert van Steenberg (org.), pp. 90-107.
- FRIEDMANN, John. (1989), "The Dialectic of Reason". *International Journal of Urban and Regional Research*, 13: 217-36.
- GARCIA, Brígida & OLIVEIRA, Orlandina de. (1994), *Trabajo femenino y vida familiar en México*. México, Colegio de México.
- GONZALEZ DE LA ROCHA, Mercedes. (1986), *Los recursos de la pobreza: familias de bajos ingresos de Guadalajara*. Guadalajara, Ciesas, El Colegio de Jalisco.
- _____ (1988), "Economic Crisis, Domestic Reorganization and Women's Work in Guadalajara, Mexico". *Bulletin of Latin American Research*, 7, 2: 207-23.
- _____ (1991), "Crisis, Food Consumption and Access to Services: The Guadalajara Working Class", in A. Escobar & M. Gonzalez (orgs.), *Social Responses to Mexico's Economic Crisis of the 1980s*. San Diego, CA, Center of US-Mexican Studies.
- GONZALEZ DE LA ROCHA, Mercedes, ESCOBAR, A. & MARTÍNEZ, M. (1990), "Estrategias versus conflicto. Reflexiones para el estudio del grupo doméstico en época de crisis", in G. de la Peña et al., *Crisis, conflicto y sobrevivencia*, pp. 351-68. Guadalajara, Universidad de Guadalajara/Ciesas.
- HABERMAS, Jürgen. (1995), "Citizenship and National Identity: Some Reflections on the Future of Europe", in R. Beiner (org.), pp. 255-81.
- HUBER, Evelyne. (1995), *Options for Social Policy in Latin America: The Neo-Liberal versus Social Democratic Models*. Ginebra, Paper n° 66, UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development).
- IGNATIEFF, Michael. (1995), "The Myth of Citizenship", in R. Beiner (org.), pp. 53-77.
- ILO (International Labor Office). (1989), *World Labor Report*. Ginebra, International Labor Office.
- JELIN, E. (org.). (1986), *Ciudadanía e identidad: La mujer en los movimientos sociales en América Latina*. Ginebra, UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development).
- _____ (1996), "Citizenship Revisited: Solidarity, Responsibility, and Rights", in E. Jelin & E. Hershberg (orgs.), *Constructing Democracy*. Boulder, CO, Westview Press.
- KOWARICK, Lúcio & SINGER, A. (1994), "The Worker's Party in São Paulo", in L. Kowarick (org.), *Social Struggles and the City*. Nova York, Monthly Review Press.
- MANN, M. (1987), "Ruling Class Strategies and Citizenship". *Sociology*, 21, 3: 339-54.
- MARIZ, Cecília. (1992), "Religion and Poverty in Brazil: A Comparison of Catholic and Pentecostal Communities". *Sociological Analysis*, 53, 4: 463-70.
- MARSHALL, Adrienne. (1987), *Non-Standard Employment Practices in Latin America*. Ginebra, Paper DP/6/87.
- MARSHALL, T.H. (1964), "Citizenship and Social Class", in T.H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*. Chicago, The University of Chicago Press.
- _____ (1981), *The Right of Welfare*. Nova York, The Free Press.
- _____ (1985), *Social Policy in the Twentieth Century*. Londres, Hutchinson.
- MESA-LAGO, Carmelo. (1978), *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- _____ (1991), *Social Security and Prospects for Equity in Latin America*. Washington, DC, Paper n° 140, The World Bank.
- MORLEY, Samuel A. (1995), *Poverty and Inequality in Latin America*. Baltimore, MA, Johns Hopkins University Press.
- NELSON, Joan. (1979), *Access to Power: Politics and the Urban Poor in Developing Countries*. Princeton, Princeton University Press.
- OLIVEIRA, Orlandina de, ROBERTS, Bryan & TARDANICO, Richard. (1996), *Changing Employment Patterns in Cities of the US-Mexico Gulf Region*. Miami, Center for Latin American and Caribbean Studies, Florida International University.
- PENA, Guillermo de la & TORRE, Renée de la. (1990), "Religión y política en los barrios populares de Guadalajara". *Estudios Sociológicos*, 24: 571-602.
- POCOCK, J.G.A. (1995), "The Ideal of Citizenship since Classical Times", in R. Beiner (org.), pp. 29-52.
- REIS, Fábio Wanderley. (1996), "The State, the Market and Democratic Citizenship", in E. Jelin & E. Hershberg (orgs.), *Constructing Democracy*, pp. 121-37. Boulder, CO, Westview Press.
- ROBERTS, Bryan R. (1989a), "Employment Structure, Life Cycle and Life Chances: Formal and Informal Sectors in Guadalajara", in A. Portes, M. Castells & L. Benton (orgs.), *The Informal Economy: Comparative Studies in Advanced and Third World Countries*, pp. 415-9. Baltimore, Johns Hopkins Press.
- _____ (1989b), "The Other Working Class: Uncommitted Labor in Britain, Spain, and Mexico", in M. Kohn (org.), *Cross-National Research in*

- Sociology, pp. 352-72. Newbury Park, CA, Sage Publications.
- _____. (1995), *The Making of Citizens*. Londres, Edward Arnold.
- _____. (1996), "The Social Context of Citizenship in Latin America". *International Journal of Urban and Regional Research*, 20, 1: 38-65.
- SCHMINK, Marianne. (1984), "Household Economic Strategies: Review and Research Agenda. *Latin American Research Review*, 87-101.
- SELBY, Henry, MURPHY, Arthur D. & LORENZEN, Stephen A. (1990), *The Mexican Urban Family: Organizing for Self-Defense*. Austin, University of Texas Press.
- STANDING, Guy. (1988), *European Unemployment, insecurity and Flexibility: A Social Dividend Solution*. World Employment Program Labor Market Analysis Working Paper n° 23. Genebra, ILO.
- STEENBERGEN, Bert van. (org.). (1994), *The Condition of Citizenship*. Londres, Sage Publications.
- TIRONI, E. (1987), "Pobladores e integración social". Santiago do Chile, *Proposiciones* 14: 64-84.
- TURNER, Bryan S. (1990), "Outline of a Theory of Citizenship". *Sociology* 24, 2: 189-217.
- VALDES, T. & WEINSTEIN, M. (1993), *Mujeres que sueñan*. Santiago, Flacso.
- VELHO, Gilberto & ALVITO, Marcos. (1996), *Cidadania e violência*. Rio de Janeiro, Editora UFRJ/FGV
- WILSON, William Julius. (1994), "Citizenship and the Inner-City Ghetto Poor", in B. van Steenbergen (org.), pp. 49-65.
- ZALUAR, Alba. (1994), *Cidadãos não vão ao paraíso*. São Paulo, Escuta/Unicamp.
- _____. (1996), "A globalização do crime e os limites da explicação local", in G. Velho & M. Alvito.

Tradução de Vera Pereira