

# Da Cidadania à Cidad(e)ania

## Cidades enquadradas em arranjos de governança multinível na Europa

Yuri Kazepov (Universidade de Urbino, Itália)

### Introdução

A dimensão territorial da cidadania social e o papel das cidades enquanto pilar para estratégias de inclusão social há muito tempo têm perspectivas negligenciadas se comparadas às análises de políticas sociais. Por outro lado, a importância de sistemas nacionais de regulamentação tem sido subestimada em estudos urbanos e a natureza inclusiva das cidades vem sendo há tempos desconsiderada. Isso é surpreendente, dado o fato de que os dois termos estão etmológica e historicamente correlacionados e as cidades foram os laboratórios sociais, onde cidadãos portadores de direitos e deveres foram moldados (Weber, 1921; Häusserman e Haila, 2005). De modo geral, os estudiosos partiram do pressuposto de que os sistemas de cidadania estavam submetidos a uma esfera nacional e quase todos os trabalhos comparativos realizados após a Segunda Guerra Mundial tiveram como base dados nacionais. Isso, no entanto, é menos surpreendente. Na verdade, a inclusão em comunidades redistributivas definidoras das fronteiras da cidadania social desenvolveu-se principalmente por meio de programas de seguro social regulamentados nacionalmente, os quais ainda absorvem a maioria dos recursos direcionados às políticas sociais em todos os países. Existia também a crença de que as políticas nacionais, principalmente as garantidoras de renda mínima, poderiam servir de base para a equalizar as condições de vida entre países, resolvendo as diferenças locais. Nesse cenário, os serviços prestados localmente ou as políticas de assistência social – tradicionalmente regulamentadas em nível local tornaram-se residuais.

As intensas mudanças estruturais que ocorreram desde o final da década de 1970, desde mudanças na estrutura sociodemográfica da população às transformações socioeconômicas dos mercados de trabalho e sistemas de produção, são bem conhecidas e foram bem investigadas em todos os países industrializados (Crouch, 2008). Tais mudanças desafiaram o contrato social nos alicerces dos regimes de cidadania dos países europeus, afetando o funcionamento das instituições de bem-estar social (Rhodes e Mény, 1998) e sua eficácia. Particularmente, as mudanças influenciaram a maneira pela qual os riscos sociais foram produzidos, minando a capacidade das políticas sociais de enfrentar novos e velhos riscos (Castel, 1995;

Taylor-Gooby, 2005; Bonoli, 2006; Ranci, 2010).

Com isso, nas últimas duas décadas adotaram-se importantes mudanças na organização das políticas sociais, reconfigurando os limites da “cidadania social”, e valorizando o papel das cidades. De fato, como uma espécie de resposta a esse estado de coisas, uma intensa atividade de reformas conduziu as políticas sociais em duas direções: por um lado, mudou a dimensão territorial em que as políticas sociais foram concebidas, gerenciadas, financiadas e implementadas. Por outro, aumentou o número e o tipo de agentes envolvidos nessas mesmas atividades (Kazepov, 2010). O efeito conjunto desses dois processos resultou em uma descentralização dos poderes regulamentares e reforçou o papel de agentes não governamentais. O objetivo do presente artigo é explorar o possível impacto dessas mudanças nos limites da cidadania, considerando o processo de *subsidiarização* e realçando a importância adquirida pelas cidades. A crença dominante implícita na retórica de subsidiariedade e o discurso em toda a Europa indicam que tornar local e/ou alcançar os arranjos multiagentes é a melhor solução para todos os problemas. Isso pode não ser a verdade propriamente dita, mas torna os sistemas locais de bem-estar social cada vez mais relevantes na definição dos limites da cidadania social.

Visando compreender as implicações desse cenário, os estudiosos começaram a reconsiderar a dimensão territorial em seus quadros analíticos como uma perspectiva privilegiada para compreender o novo papel das cidades e dos sistemas locais de bem-estar social. Particularmente, os processos de coesão/inclusão social e as políticas relacionadas devem ser considerados como pilares essenciais da cidadania social (Kazepov, 2005 2010; Andreotti et al. 2012; Eizaguirre et al. 2012). Na presente contribuição, investigarei as implicações da mudança de configurações escalares e de novos arranjos de governança, fornecendo uma visão territorializada de regimes de cidadania em alguns países europeus, considerando sistemas de bem-estar social, tanto em suas dimensões verticais como horizontais. Em particular, isso será feito considerando as diferenças existentes entre os sistemas de cidadania como contextos de pré-estruturação e regulamentação em que os resultados específicos possam ser favorecidos. Diversas fontes serão utilizadas e os resultados de diferentes projetos no quais estive envolvido na última década<sup>1</sup> servirão como referência. Mais especificamente, no § 1, abordam-se relação entre cidadania, políticas sociais e produção de escala, ou seja, como os novos limites de regulamentação definem as novas coletividades redistributivas com consequências

---

<sup>1</sup> Os projetos aqui mencionados são: *Rescaling Social Policies towards multilevel governance in Europe*, Improve ([www.improve-research.eu](http://www.improve-research.eu)), GOETE ([www.goete.eu](http://www.goete.eu)). Os resultados dos projetos mencionados foram publicados em: Kazepov (2009) Kazepov (2010), Kazepov e Barberis (2012), Kazepov e Barberis (2013) Oosterlynck et al. (2013).

espaciais. No § 2, quatro regimes escalares são apresentados, complementando uma visão nacionalizada da cidadania e modelos de políticas sociais com uma dimensão territorial muitas vezes negligenciada. O § 3 fornece uma visão comparativa introdutória sobre as semelhanças e diferenças relativas às relações de escala e o papel dos diferentes agentes nos diferentes regimes escalares. A suposição aqui é que o processo subsidiarização é uma retórica normativa convergente nas reformas de políticas sociais da maioria dos países europeus, porém, apresenta um resultado divergente. Nas conclusões, apresento uma visão das oportunidades e dos problemas relacionados ao novo papel que as cidades e os sistemas de bem-estar social locais representam ao se tornarem laboratórios sociais. Aqui é necessário considerar o efeito sinérgico de políticas em diferentes níveis territoriais e as diferenças intranacionais existentes como dimensões fundamentais para entender o impacto das mudanças. A hipótese é de que o impacto divergente das mudanças pode também ter influências sobre o papel das cidades em diferentes contextos, recursos disponíveis e capacidades de inovação social.

## **1. Mudança dos limites da Cidadania, impulsionadores de mudança, escalas e ambiguidades**

Como Jane Jenson (2007:58) enfatiza “a cidadania envolve a expressão de valores básicos sobre o mix de responsabilidade, definindo os limites da responsabilidade do Estado e diferenciando-os daqueles dos mercados, das famílias e das comunidades” - [*“citizenship involves the expression of basic values about the responsibility mix, defining the boundaries of state responsibilities and differentiating them from those of markets, of families and of communities”*]. A afirmação de Jenson é apoiada, principalmente considerando que “por meio do reconhecimento formal de determinados direitos e deveres (civis, políticos, sociais e culturais; individuais e coletivos), um regime de cidadania identifica indivíduos com direito a um status de cidadania plena e indivíduos apenas com status de segunda classe, bem como os que não são cidadãos. Estabelece os limites e as fronteiras de inclusão e exclusão de uma política comunitária” – [*“through formal recognition of particular rights and duties (civil, political, social and cultural; individual and collective), a citizenship regime identifies those entitled to full citizenship status and those who only, in effect, hold second-class status as well as those who are not citizens. It establishes the boundaries as well as the borders of inclusion and exclusion of a political community”*].

O poder regulamentador mencionado pertenceu até agora ao Estado nacional. Cada vez mais, no entanto, diferentes escalas ganham relevância neste terreno, superando o mero papel de executores, começando a erodir a prerrogativa nacional.

As cidades, em particular. O debate sobre o conceito de escala pode ajudar a especificar a natureza dos processos de mudança, permitindo também superar a ideia de que os sistemas de cidadania e territorialidades estatais (e seus níveis subnacionais) são um fundo estático para a implantação de processos regulatórios. Em termos gerais, a escala pode ser definida como “o resultado de marcação de territórios (...) por meio de fronteiras e demarcações, documentos e regras, reforçando o papel de agentes de execução e seus recursos de autoridade” – [*“the result of marking territories (...) through boundaries and enclosures, documents and rules, enforcing agents and their authoritative resources”*] (Marston, Jones III e Woodward, 2005: 420). A escala também pode ser definida como “a hierarquia inclusiva de espaços limitados de tamanhos diferentes” – [*“the nested hierarchy of bounded spaces of different size”*] (Delaney e Leitner, 1997: 93). Como as escalas estão mudando, é importante entender as razões e os indutores dessas mudanças, suas direções e possíveis consequências nas dimensões culturais, econômicas, políticas e sociais.

Todos esses aspectos não serão abordados a fundo no presente artigo. Cada um deles precisaria de uma análise minuciosa que foge do escopo traçado. Alguns aspectos serão destacados, que são cruciais para moldar a compreensão sobre as mudanças atuais e algumas ambiguidades subjacentes. O debate sobre os indutores de mudanças é de difícil interpretação dada à complexidade inerente aos processos em si, e pode ter uma condução tanto normativa como retórica, seguindo por caminhos muito diferentes. Há um consenso apenas sobre os indutores de segunda ordem, ou seja, sobre o fato de que as mudanças contextuais nos sistemas econômicos, nos mercados de trabalho, nos aspectos sociodemográficos, tornam os ajustes institucionais antigos inadequados para enfrentar novas necessidades e desafios emergentes. A intenção no presente artigo não é fornecer um relato completo das maneiras como esses sistemas estão interagindo. Apenas algumas ligações entre as diferentes correntes literárias serão estabelecidas para iniciar um diálogo interdisciplinar sobre a questão e observar como elas podem melhorar nossa compreensão sobre as mudanças e suas implicações sobre o papel emergente das cidades e dos sistemas locais de bem-estar social.

O debate sobre a questão da escala teve início na geografia humana e econômica e outras disciplinas correlatas sensíveis às perspectivas “espaciais” dos fenômenos sociais. Ocorreu na segunda metade dos anos 90. As explicações de economia

política defendem que o que impulsiona o processo de redimensionamento tem a ver, em geral, com a necessidade de criar – dentro do capitalismo – condições que sejam favoráveis ao acúmulo de capital (Somerville, 2004). Em particular, o redimensionamento é visto como a tentativa de encontrar um *novo ajuste territorial* para o desenvolvimento do capitalismo (Peck e Tickell, 1994; Brenner, 2004), ou seja, novas escalas em que as ajustes regulatórios favoreçam o desenvolvimento de um quadro neoliberal para as atividades econômicas. Tais mudanças reformulam o significado dos arranjos territoriais, que não são mais considerados como permanentes como anteriormente. Pelo contrário, considera-se cada vez mais que estejam incorporados em *redes relacionais estratégicas* (Jessop, 2008), isto é, mudança do equilíbrio de poder caracterizada por negociações recursivas, que mudam ao longo do tempo, tanto os arranjos de regulamentações territoriais, como os agentes envolvidos nas negociações do alcance dessas regulações. A abordagem não foi desenvolvida claramente para explicar as mudanças nos regimes de cidadania, porém, considera-se que a lógica subjacente seja a mesma (por exemplo, Peck, 2001; Jessop, 2008).

O que acontece quando usamos o conceito de escala na abordagem de regimes de cidadania analisado por meio de políticas sociais? As políticas sociais desempenham de fato um papel importante no desenho dos limites dos regimes de cidadania na esfera nacional. Ao identificar os critérios de acesso de acordo com os benefícios específicos, indivíduos, famílias, comunidades, grupos são incluídos ou excluídos dentro de limites específicos. A definição de limites é chamada de processo de *Schliessung* por Weber. Ao oferecer benefícios e direitos, as políticas de assistência, desde o começo, estimularam a construção do *Estado-Nação*, sua identidade e legitimidade (Moreno e Mc Ewan, 2005). Na verdade, as políticas sociais estruturaram até agora as comunidades redistributivas graças à capacidade, habilidade e poder dos Estados em definir quadros regulamentadores, atribuindo deveres e direitos e redistribuindo recursos (Kazepov, 2010). A partir desta perspectiva, o Estado de bem-estar social pode ser visto como a última etapa do desenvolvimento histórico de longo prazo, por meio do qual as comunidades políticas territorialmente delimitadas começaram a apresentar medidas redistributivas aos seus cidadãos (Ferrera, 2005). A questão em discussão no presente artigo é: o vínculo territorial de comunidades políticas está mudando de escala e mudando também a capacidade redistributiva do Estado em diferentes direções: para cima, no caso dos órgãos supranacionais (mais proeminentemente a União Europeia), e para baixo, no caso dos órgãos subnacionais (regiões e cidades).

Se seguirmos a abordagem crítica da economia política e aplicá-la às mudanças das políticas sociais, teremos de considerar os processos de redimensionamento e a multiplicação dos agentes como uma resposta explícita do sistema capitalista ao

colapso<sup>2</sup> do jogo de soma positiva do crescimento e redistribuição econômica. Isso caracterizou e legitimou o sistema capitalista durante os *trente glorieuses* no período pós-guerra, evitando (ao invés de resolver) os conflitos de redistribuição, permitindo que a maioria dos agentes melhorassem a sua situação econômica e social. Ao mesmo tempo em que compartilho plenamente das preocupações de estudiosos que destacam as desvantagens da neoliberalização, tanto na economia política econômica de escala como na análise das políticas sociais, também creio que os processos atuais sejam mais complexos do que as ideologias individuais sejam capazes de demonstrar (Pickvance, 2008). Embora a neoliberalização seja vista como multifacetada e relacionada ao contexto (Brenner et al. 2010), descreve apenas uma parcela das mudanças que estão ocorrendo. Considerá-la como *único* processo pode subestimar (ou mesmo negligenciar) o papel de outros indutores coexistentes nos processos de mudança, que têm ganhado relevância na análise da política social. Na verdade, temos que considerar que as políticas sociais estão mudando por várias razões. Os indutores podem ser exógenos, ou seja, mudanças demográficas como envelhecimento, fluxos de migração e instabilidade familiar, ou mudanças no mercado de trabalho, como o aumento da participação das mulheres e desemprego de longa duração. E também podem ser endógenos, ou seja, decorrente da lógica de funcionamento interno das instituições de políticas sociais. Por exemplo, as aposentadorias por idade ou outras apólices de seguro têm como base cálculos específicos de fatores de risco projetados especificamente em um determinado contexto para responder aos riscos específicos de determinadas condições (Ferrera, 1998).

Nem todos os indutores estão relacionados com a neoliberalização das políticas sociais, embora a maioria deles convirja para uma grande crítica às instituições nacionais públicas, supostamente conservadoras por natureza, dependentes e propensas a reproduzirem-se, caras, lentas, favorecendo a passividade e produzindo políticas ineficazes e ineficientes (Oosterlynk et al. 2013). Isso contribuiu para o início das mudanças.

As medidas de ativação das políticas sociais são exemplos da complexidade dos processos em discussão e do caráter ambíguo inerente às soluções oferecidas. Por um lado, elas são justificadas pela estigmatização crescente da dependência dos serviços sociais e do medo dos custos relacionados para a sociedade (Serrano Pascual e Magnusson, 2007). Por outro lado, as medidas de ativação desenvolvem-

---

<sup>2</sup> A bibliografia sobre as razões pelas quais isso ocorreu e a relação com o Estado de bem-estar social é bastante extensa e varia de acordo com a ideologia, disciplina e objetivos. Consulte Gough (1979), por exemplo, para explicações neomarxista, e Murray (1984) para a perspectiva neoliberal.

se da conscientização crescente de que medidas passivas (sozinhas) contribuem para a consolidação da desvantagem. Estes dois elementos são copresentes na maioria dos países. No entanto, eles estão distribuídos de forma desigual entre os diferentes regimes de cidadania e são sustentados por discursos bem diferentes. No primeiro caso, as políticas de ativação são apresentadas como uma necessidade de contenção de custos financeiros e sociais das medidas ineficientes e passivas contra o desemprego (Sabatinelli, 2010: 78-79). Neste ponto, o foco é sobre os deveres dos beneficiários (do trabalho) e, muitas vezes, direitos e benefícios são condicionantes: os cidadãos que recebem manutenção de renda devem dar algo em troca. Os responsáveis pelas definições das políticas públicas e os políticos apresentam esses argumentos aos contribuintes, visando assegurar que os beneficiários não recebam apoio incondicional (Lind e Møller, 2006). No segundo caso, é notável a função fundamental que o trabalho tem na formação da personalidade e na promoção da inclusão social e integração das pessoas. Neste sentido, o acesso a programas de ativação visa, primeiramente, o desenvolvimento de capacidades e é visto como um direito que as pessoas desempregadas devem exigir (mesmo no tribunal). Nesse discurso, a ênfase está na capacitação do beneficiário individual (Kazepov e Sabatinelli, 2006; Lødemel e Trickey, 2001).

Ambas as perspectivas compartilham, independentemente de suas diferenças, a concepção descentralizada das medidas de ativação e o envolvimento de novos agentes no âmbito das cidades.

Pelas razões acima mencionadas, estou de acordo com os teóricos do Estado e analistas de políticas sociais que tendem a adotar uma abordagem mais teórica de médio alcance, o que não representa uma *grande teoria*, mas uma tentativa de considerar a coexistência de diferentes ideologias (tal como Leibfried e Zürn, 2005) e abordagens, tentando estimular medidas concretas em uma direção ou outra. O resultado da interação não é tão claro. Por um lado, não é predeterminado, mas influenciado por uma orientação pragmática dos agentes envolvidos no processo de elaboração de políticas e pelos compromissos negociados. Por outro lado, é influenciado pelas características mais estruturais dos sistemas de bem-estar social europeus. De fato, essas mesmas características e os princípios reguladores subjacentes contribuem para traduzir os processos de transformação comuns de redimensionamento e governança em resultados e práticas específicas ao contexto. Isso influencia a alocação de recursos e responsabilidades nos diferentes países e sistemas de bem-estar social locais. Como colocado por Pawson e Tilley (1997:xv), a equação correta é: “reformas + contexto = resultados”.

## **2. Em busca de uma perspectiva territorializada de regimes de cidadania**

Descrever como os regimes de cidadania estão organizados territorialmente por

meio de arranjos de política social específicos é um exercício complexo. Para tornar esse exercício concreto, retomarei trabalhos anteriores realizados comparativamente (Kazepov de 2010; Kazepov e Barberis, 2012), além de fazer referência a uma seleção de políticas sociais, em particular aos programas de assistência social. A base empírica para este exercício é uma análise da arquitetura institucional de regulamentação da seguridade social, financiamento, gestão e implementação<sup>3</sup> em oito países europeus. Classificamos esses países de acordo com quatro principais modelos escalares (Kazepov de 2010: 51-63) que estruturam suas políticas sociais a partir do ponto de vista territorial:

1. Países em que a forte *autonomia local é estruturada centralmente*;
2. Países com uma forte estrutura nacional/*central*;
3. Os países com uma forte estrutura regional (ou federal);
4. Países com uma *estrutura mista em transição* de uma estrutura para outra.

Essas configurações verticais se cruzam com a dimensão horizontal da subsidiariedade proporcionando um quadro bem complexo. As combinações de agentes públicos com a sociedade civil, agentes do terceiro setor e fornecedores privados nos diferentes níveis territoriais desempenham papéis variados em diferentes contextos regulatórios. Nas seções a seguir, as principais características destes quatro *regimes* escalares serão brevemente ilustradas, relacionando-os com as diferentes tipologias de bem-estar social e fornecendo uma visão geral das mudanças mais amplas a que foram submetidos nas últimas décadas, indicando que a dimensão local foi a única em destaque em todos os países.

### *2.1. Países de autonomia local estruturas centralmente*

Em países de “*autonomia local com estrutura centralizada*” a responsabilidade reguladora, ou seja, o Poder Legislativo, pertence ao Estado central, enquanto a gestão e o financiamento das políticas sociais, em geral, e os benefícios de assistência, em particular, são responsabilidades das municipalidades, às quais é garantida um elevado grau de autonomia na implementação dos próprios benefícios. Esta autonomia é “*enquadrada*” pelo Estado central através de várias ferramentas institucionais, isto é, diretrizes nacionais sobre a forma de se implementar políticas, a definição de um montante básico para benefícios de assistência social etc. Investidores institucionais participam na negociação nacional, enquanto os prestadores privados têm um papel limitado e claramente contratado na implementação de algumas medidas locais.

*Finlândia, Noruega e Suécia – como um exemplo do sistema de bem-estar social*

---

<sup>3</sup> Para mais detalhes sobre as metodologias adotadas, consulte: Barberis et al. (2010: 386-388) e Barberis (2010).



*social-democrata nórdico* – enquadram-se nessa estrutura escalar. Sellers e Lidström descrevem esses países como sendo caracterizados por *governos locais nacionalizados* (2007: 622). Apresentam, em termos comparativos, um forte mercado de trabalho e políticas de emprego, um sistema universal de benefícios mínimos relacionados a uma renda suplementar e um único regime geral de concessão garantidor do direito legal de assistência social. Isso implica que os governos locais das cidades não podem legalmente negar benefícios e serviços àqueles que cumprirem os critérios de elegibilidade (Minas e Øverbaye, 2010). Direitos (e normas nacionais, bem como a capacidade de monitoramento) são estabelecidos em leis ou diretrizes de âmbito nacional, concedendo um alto nível de autonomia aos governos locais e administradores populares na implementação e gestão. As municipalidades também mantêm uma elevada autonomia nas políticas de gestão e de financiamento. Tal autonomia, no entanto, está inserida em um contexto regulamentar definido nacionalmente, o que contribui – através do fornecimento direto de muitos benefícios e serviços ou orientações específicas – para a manutenção da diferenciação territorial sob controle. Em geral, os critérios de planejamento e de elegibilidade básica são definidos nacionalmente, enquanto a gestão e a implementação são definidas em nível local.

Quanto à dimensão horizontal, o escopo de agentes privados é fortemente contratualizado e orientada para a prestação de medidas de ativação individualizadas, ligadas ao mercado de trabalho. Assim, a primazia dos agentes públicos continua em grande parte sem contestação, embora em alguns casos, seja complementada por padrões de implementação de quase-mercado. Em termos gerais, pode-se afirmar que o Estado mantém um papel importante de redistribuidor, apesar do aumento dos condicionantes de acesso em reformas recentes.

A dimensão vertical, geralmente envolve apenas dois níveis (nacional e municipal), com uma divisão por função entre os poderes Legislativo e de planejamento de um lado (Estado), e a responsabilidade de gestão e implementação de outro (Municipalidade). Agências e órgãos (em outras palavras, conselhos) de nível médio foram os principais perdedores no processo de redimensionamento. Suas responsabilidades foram atribuídas às municipalidades e ao Estado na década de 1990: o primeiro comprometeu-se (também por uma parte consistente do financiamento) a tornar as autoridades locais responsáveis. Enquanto isso, as agências estaduais (por exemplo, do *National Board of Health and Welfare*, na Suécia) assumiram a responsabilidade pela avaliação dos resultados, contrariando, assim, a autonomia municipal. Como consequência, a descentralização é complementada com o controle sobre as autoridades locais, que nos últimos anos foi de alguma forma moldada como uma tendência de recentralização (por exemplo,

a definição de limites e garantias nacionais).

Apesar do grau de coordenação do Estado, a variação territorial é possível, pois as leis reguladoras proporcionam espaço suficiente para as diferenças territoriais. Diferenças sociais e econômicas locais são relevantes, assim como a liberdade concedida aos municípios nas áreas de gestão, implementação e financiamento. Na Finlândia, Noruega e Suécia essas diferenças são claras do ponto de vista da divisão urbana/rural (e, às vezes Norte/Sul), o que afeta os recursos disponíveis (do mercado de trabalho e chances de empregabilidade; questões organizacionais, tais como economias de escala e número e qualificação dos prestadores de serviços). Entretanto, o Estado define pelo menos uma base comum, enquanto as diferenças muitas vezes dizem respeito aos serviços acima deste padrão mínimo (Kazepov e Barberis, 2012). Em geral, podemos dizer que o Estado mantém a sua primazia, e a descentralização ocorre com forte atenção ao controle sobre processos de diferenciação. Essa característica tem um impacto também sobre a organização da assistência social e sobre as tentativas de neutralizar a variação territorial que pode ser mais eficaz do que em outros contextos (por exemplo, do que em países com estrutura regional ou federal).

## 2.2. Países com estrutura centralizada

Nos países “*com estrutura centralizada*”, o poder legislativo pertence ao Estado central em um contexto em que o grau de liberdade atribuído aos níveis territoriais subnacionais, com a responsabilidade de gestão e financiamento, é muito baixo: critérios de acesso, quantidade, duração etc. são estritamente regulamentados pelo Estado central. Isso implica uma forte limitação da variação intranacional e em benefícios de assistência social semelhantes em todo o país. A sociedade civil tem um papel de negociação em esfera nacional, com maior envolvimento em medidas nacionais e locais à medida que se enquadre às normas nacionais.

A França – um exemplo do *sistema de bem-estar social corporativista-conservador europeu continental* – é caracterizada por políticas de *estrutura centralizada*. Até 1988, contava com um sistema de assistência social caracterizado por programas categóricos para grupos sociais específicos, decorrentes de uma regulamentação estatal de assistência social detalhada, mas fragmentada. A introdução da *Revenu Minimum d’Insertion* (RMI), um programa nacional de apoio à renda e à inserção socioprofissional, mudou o regime do sistema francês de proteção social. O RMI foi bastante seletivo e desempenhou um papel residual na arquitetura de bem-estar social (que ainda se baseia em um conjunto *social mínimo* por categoria). Apesar de um processo de descentralização de financiamento e implementação, os benefícios e critérios ainda são detalhadamente regulamentados por uma legislação nacional,

com um forte limite da autonomia local. Neste sentido, as políticas sociais estão *estruturadas de forma centralizada*. Isso nem sempre limita o poder discricionário local, devido à enorme quantidade de medidas com base em categorias parcialmente concorrentes e sobrepostas, mas mantém uma fonte clara de regulamentação. A reforma de 2009, que adotou o *Revenu de Solidarité Active* (RSA), reforçou a ênfase na responsabilidade individual e empregabilidade dos beneficiários, mas também tentou superar alguns dos problemas relacionados ao acesso fragmentado aos direitos.

### 2.3. Países com estrutura regional

Nos países “*com estrutura regional*” a responsabilidade regulamentadora pertence ao nível subnacional, que tem uma competência legislativa exclusiva em matéria de políticas sociais e de assistência social. No que diz respeito às responsabilidades de gestão e financiamento, esse grupo de países é caracterizado por arranjos subnacionais diferentes, em parte, relacionados com a forma de Estado específico (de federalismo a regionalismo). No entanto, a verdadeira divisão é resultado de um papel mais (ou menos) ativo do Estado. Deste ponto de vista, os sistemas de assistência social da Itália e da Espanha – como exemplos do *sistema de bem-estar social “familiar” do Sul da Europa ou do Mediterrâneo* – indicam baixos benefícios definidos localmente, caracterizados por direitos formais inadequados e um fraco papel do Estado. Em geral, não existem direitos sociais impostos por leis nacionais ou normas mínimas nacionais fixas. Eardley et al. (1996) identificou algumas características comuns, como um “auxílio discricionário localizado, vinculado ao trabalho social e com as obrigações familiares mais amplas” – [*“localized, discretionary relief, linked to social work and with wider kin obligations”*] (p. 170), juntamente com um pequeno número de beneficiários, devido à restrições orçamentárias, estigmatização e alto poder discricionário social dos trabalhadores.

Consequentemente, disparidades regionais e locais são particularmente altas em termos comparativos, considerando também o processo de regionalização ocorrido nas últimas décadas. Esses recursos alinham-se às características gerais dos respectivos sistemas de bem-estar social, os quais, apesar do forte centralismo do pós-guerra, transferem a sua grande capacidade regulatória para as regiões a partir da segunda metade da década de 1970. Portanto, do ponto de vista territorial, as políticas são, em grande escala, *enquadradas regionalmente*, altamente segmentadas e direcionadas para categorias específicas. Ao contrário dos países do sistema de bem-estar social corporativista, a diferenciação regional não ocorre em uma situação de direitos relativamente bem garantidos. Pelo contrário, muitas vezes as cidades estão tendo uma elevada autonomia na concepção, gestão e implementação de programas de assistência social. Na verdade, em termos de

variações internas nacionais, esses países apresentam – com algumas exceções, como a Alemanha – uma forte diferenciação territorial tanto nas formas de organização como no montante de benefícios.

Outros fatores também podem representar um papel, como o tamanho do país (consulte Obinger, Leibfried e Castles, 2005) e o papel, mais ou menos ativo, do Estado (Kazepov, 2010). A Suíça, por exemplo, pertence também a esse regime escalar, mas é diferente da Itália e da Espanha, não só no tamanho, mas também na generosidade das medidas (Obinger, 1999) e provisões em geral. Todas essas diferenças contribuem para estruturar a subsidiariedade de uma forma substancialmente diferente: benefícios mais generosos, em um país menor com estrutura federal mais forte, promovendo formas ativas de subsidiariedade (por exemplo, Suíça e Alemanha). Apesar dessas diferenças, esses países compartilham algumas características organizacionais. Em primeiro lugar, todos eles têm um segundo nível legislativo, além do Estado: *Kantons*, *Comunidades autônomas* e *Regioni* têm competência legislativa exclusiva em muitas questões relacionadas à política social e à assistência social. Consequentemente, muitas práticas apresentam algum grau de semelhança, especialmente quando contrastadas com os países nórdicos. De um lado, a influência nacional/federal e/ou o controle sobre o planejamento e critérios de elegibilidade são muito limitados, uma vez que geralmente ocorrem em nível regional, enquanto a gestão e a implementação são delegadas ao sistema de bem-estar social local. Além disso, apesar de algumas obrigações serem nacionais, o cumprimento real ocorre regionalmente ou mesmo localmente. Como consequência, os países com estrutura regional são caracterizados por uma forte fragmentação territorial. Dentro desse quadro a Itália é um dos poucos países da UE sem um modelo nacional de renda mínima (juntamente com a Grécia). Na Espanha, modelos regionais foram apresentados na última década pelas *Comunidades Autônomas*, com alto grau de variação de cobertura e acesso. O mesmo se aplica à Suíça, onde os cantões franceses (por exemplo, Vaud e Genebra) apresentaram medidas inspiradas no RMI francês, conhecidas como “Revenu Minimum de Réinsertion” (RMR), enquanto os cantões alemães não apresentaram.

No nível horizontal, os agentes privados desempenham – em comparação com países de outros regimes escalares – um papel muito importante, às vezes, exibindo atividades de lobby agressivas e assumindo o papel do Estado em diferentes áreas políticas. Na verdade, além do seu papel na implementação terceirizada de algumas medidas, os agentes privados também estão envolvidos na gestão, planejamento e tomada de decisão. Na Suíça, a *Swiss Konference for Social Welfare* (uma importante ONG) oferece orientações sobre normas de âmbito nacional das disposições de

bem-estar social, enquanto as negociações locais envolvendo prestadores privados desempenham um papel especial em projetos de empregabilidade para os menos favorecidos. Na Itália, o papel da *Caritas*, e de outras organizações similares, é relevante tanto na implementação como na negociação de medidas, por exemplo, “planos de área” (*piani di zona*), um espaço de negociação das metas e prioridades para as medidas sociais locais destinados aos agentes públicos e privados.

A regulamentação hierárquica ou do quase-mercado, disponível nos países nórdicos ou na França, com papéis bastante claros para as ONGs, é substituída em países com estrutura regional por arranjos de redes mais complexas, com graves problemas de coordenação dos espaços onde as negociações generalizadas e contínuas entre os agentes podem ser ineficientes e até mesmo prejudicar o desenvolvimento da seguridade social (Obinger, Leibfried e Castles, 2005).

#### *2.4. Países com uma estrutura mista em transição*

Em países com regimes de “*estruturas mistas em transição*”, as mudanças resultaram em uma quebra de paradigmas, com os novos desenvolvimentos ainda não plenamente institucionalizados para definir uma trajetória clara. Diferenças externas e internas produzem uma gama de recursos característicos tanto de países com políticas de estrutura centralizada como de países com alta autonomia local. A responsabilidade regulamentadora é geralmente do estado nacional (como no § 3.2), mas em alguns países, os sistemas de bem-estar social locais ganharam força (como no § 3.3). Isso aumenta a variação territorial, embora em menor grau. Nesse contexto, a sociedade civil pode desempenhar um papel amplo em nível local para costurar os buracos estruturais nas novas configurações territoriais.

Os países caracterizados por estruturas mistas em transição – a Polônia é um bom exemplo – mostram como as mudanças políticas radicais também significam uma mudança de escala importante, ocasionando processos de devolução e uma organização subnacional reformada de poderes. Tal processo também afetou a definição de assistência social e suas práticas. Independentemente do papel do governo nacional, na verdade, o quadro nacional de assistência social nesses países interage com uma estrutura de descentralização, caracterizada por uma alocação de poder fragmentada e um poder discricionário relevante de assistentes sociais locais (Cerami, 2006). Portanto, quanto às tendências de escalas e governança, os países em regimes escalares de transição podem ser descritos como países que – também através do papel da UE – estão construindo um modelo mais inovador de governança multinível. A herança estruturada de forma central é desafiada por uma descentralização plural e fragmentada contínua que torna as indicações de mudança, em parte, incertas.

Em geral, os países da Europa Central e Oriental não priorizaram a instituição de autoridades de nível intermediário. Entre eles, a Polônia foi uma exceção quando a reforma da administração pública foi iniciada em 1990 (Kulesza, 2002). Por outro lado, a Polônia também é um grande país que entrou na fase de transformação com uma diversidade regional significativa na divisão rural/urbana e agrícola/industrial.

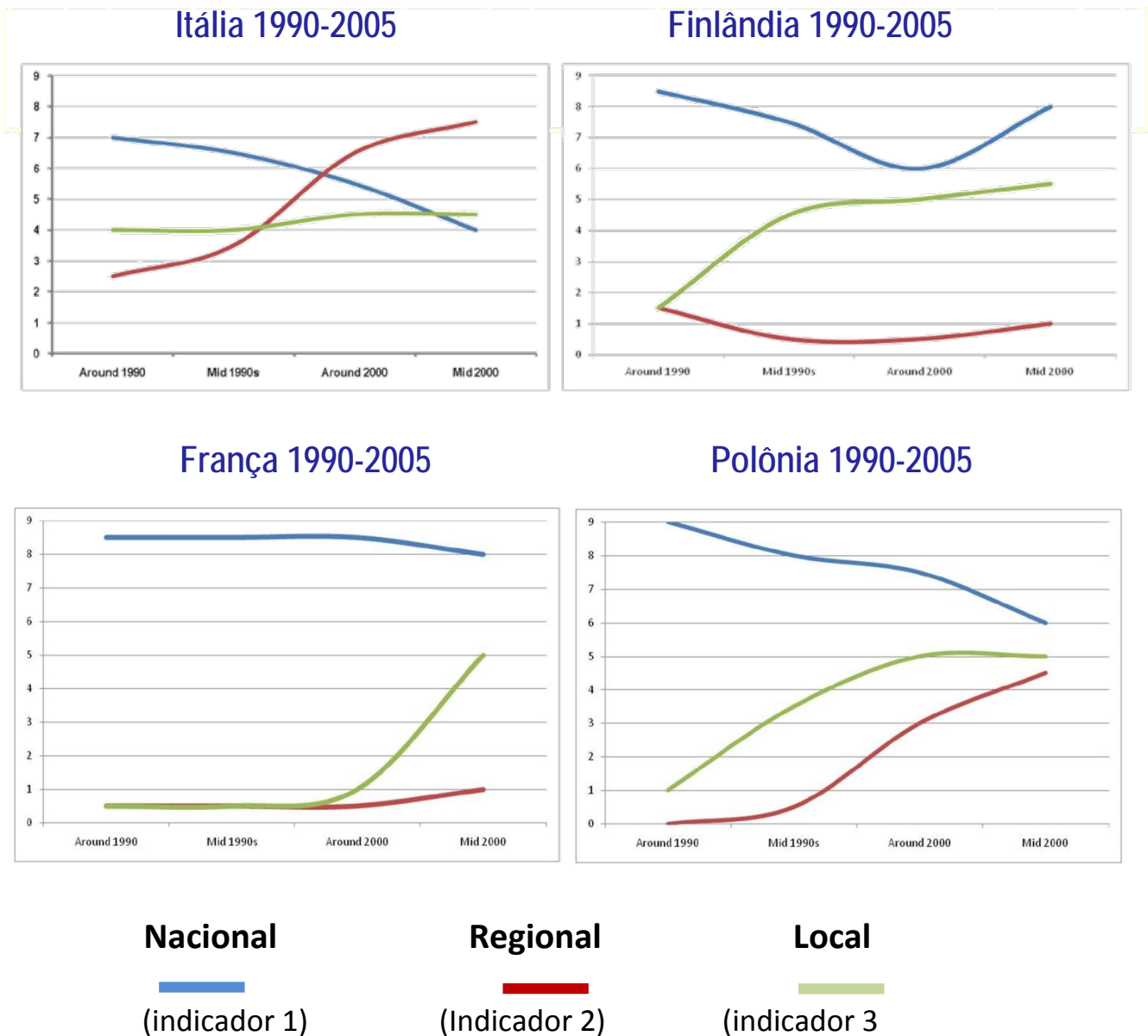
### **3. Mudanças de escalas, dependência de trajetória, mudanças de regime e cidades na vanguarda**

Conforme sustentado nas seções anteriores, os regimes escalares – apesar de seus ajustes territoriais definidos institucionalmente – não são estáticos. A magnitude e a direção das mudanças, no entanto, podem variar e não devem ser dadas como certas. Um exemplo é o de que devemos ter cuidado ao considerar o pretexto tradicional de descentralização como uma tendência homogênea. Ao contrário, mudanças de regime escalares devem ser consideradas no quadro de fundamentos normativos do Estado, onde estão profundamente enraizadas, e na total dependência de trajetória dos sistemas de bem-estar social em diferentes países. Isso não compromete o fato de que as cidades estão se tornando mais importantes, somente chama a atenção para as diferenças no processo. A Figura 1 exemplifica as principais mudanças nas configurações territoriais de três políticas escolhidas dos quatro casos com uma breve referência: Itália, Finlândia, França e Polônia.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Para fornecer um quadro mais amplo, que redimensiona as tendências relatadas na Figura 1, considere as três políticas: 1) assistência social, 2) políticas de ativação do mercado de trabalho; 3) cuidado com idosos. Esses são os domínios abrangidos pelo projeto de Redimensionamento e identificam três áreas cada vez mais importantes passando por mudanças relevantes. As pontuações totais refletem a importância das diferentes escalas em relação a três aspectos: a) regulamentação; b) gestão e 3) financiamento. Para cada um destes aspectos as pontuações variam de “responsabilidade total/papel importante” (= 1) para “nenhuma responsabilidade (ou muito limitada)” (= 0). A responsabilidade parcial/compartilhada fornece uma pontuação de 0,5. A pontuação total, portanto, varia entre 0 (nenhum papel em qualquer área e atividade política) a 9 (responsabilidade total e papel importante em todas as áreas e atividade política). As pontuações foram calculadas em diferentes momentos, com o objetivo de visualizar o processo de redimensionamento. Para mais informações consulte Barberis et al. (2010: 386-388) e Kazepov e Barberis (2012).

Figura 1 “Mudanças escalares nas políticas sociais escolhidas em quatro países europeus”



A Figura 1 mostra claramente que alguns países apresentam uma maior resistência à mudança do que outros e mesmo quando as mudanças são bastante intensas, o papel das diferentes escalas pode divergir. Na Finlândia, por exemplo, as autoridades locais ganharam força desde meados dos anos 90, embora o papel do Estado (por exemplo, em termos de controle e orientação) tenha sido reafirmado por reformas recentes. O caso na França mostra que os processos de descentralização atingiram minimamente o equilíbrio de poder geral entre escalas, visto que o Estado nacional não perdeu qualquer de suas prerrogativas. As reformas referentes à seguridade social italiana, ao contrário, abriam o caminho para uma

grande mudança no regime escalar de um estado centralista (embora afetado pela grande variabilidade local) para uma configuração quase-federalista. Na Polônia, a mudança do regime político e do acesso à UE ocorreu em conjunto com a construção da nova configuração escalar, mesmo sem que exista um vencedor claro (escala) e com um pouco de confusão na divisão (escalar) das tarefas em consolidação (Kazepov, 2010).

A única tendência comum nos quatro países é o papel crescente das cidades, ou seja, o papel crescente das autoridades subnacionais na estruturação de seus sistemas locais de bem-estar social. Essa tendência, no entanto, não tem o mesmo significado e também implica diferentes relações entre as escalas: na verdade as mudanças não são necessariamente o resultado de um jogo de soma-zero e o Estado nacional pode continuar sendo o principal participante na França, apesar do aumento dos *Départements*. Tal tendência também pode recuperar a relevância na Finlândia (vide o formato em U) e o declínio na Polônia e na Itália. É dentro dessas tendências gerais que as reformas políticas individuais (por exemplo, assistência social) acontecem e geram consequências (Kazepov e Barberis, 2012).

### *3.1. Uma análise comparativa da relação entre escala e governança por meio da discricionariedade*

Qual é a relação entre escala e governança nestes processos de subsidiarização? Por que o efeito conjunto de ambas as tendências resulta em um novo papel das cidades? Se quisermos analisar e compreender essa relação, temos de considerar a complexa interação entre a alocação institucional de responsabilidades entre níveis de governo e a heterogeneidade dos agentes envolvidos na concepção, gestão, financiamento e implementação das políticas individuais. Como não será possível fornecer uma explicação precisa dessa complexidade, considera-se o nível e o tipo de poder discricionário disponível aos profissionais como um caso extremo para testar os regimes de cidad(e)ania emergentes, e especular sobre os riscos potenciais que possam surgir nas cidades, no que diz respeito aos sistemas locais de bem-estar social.

Sem dúvida em todos os países a legislação fornece espaço para determinado grau de discricionariedade a fim de facilitar sua implementação em nível local. No entanto, apesar dessa semelhança, a arquitetura institucional específica de políticas individuais oferece agentes e requerentes com diferentes graus de liberdade e diferentes recursos (em espécie e em dinheiro) por meio de diferentes procedimentos, mas também diferentes direitos e deveres.



Considerando a literatura pertinente (Lipsky, 1980; Galligan, 2002; Evans e Harris, 2004; Saruis, 2012) e os resultados do projeto de escala (Kazepov de 2010; Kazepov e Barberis, 2012), é possível identificar três principais tipos de poder discricionário mantidos por burocratas da linha de frente: 1) *discricionariiedade intra-legal*, em que as competências profissionais são usadas para determinar o nível dos benefícios e a implementação das medidas individuais dentro de um determinado conjunto de opções disponíveis formalmente; 2) *discricionariiedade extra-legal*, em que a indefinição de regras, suas sobreposições e lacunas permitem um papel mais interpretativo de profissionais (Sosin, 2010); 3) *discricionariiedade contra-legal*, em que os critérios para a tomada de decisões são deixados de lado pelo profissional, que age contra a lei para apoiar (ou não) o requerente, por exemplo, quando não há nenhuma maneira de vincular a decisão a um direito de reivindicação ou procedimento formalizado (Kazepov e Barberis 2012: 218-224).

Na Tabela 1 algumas das complexidades dos diferentes modelos de assistência social estão resumidas, em especial, considerando o papel desempenhado pelos agentes relevantes em diferentes regimes escalares.

# Tabela 1. O papel dos agentes em diferentes regimes escalares na Europa

Organização territorial	Papel do terceiro setor	Nível de financiamento	Principais agentes privados	Tipo de governança	Nível e tipo de discricionariedade
Autonomia local regulamentado de forma centralizada	Menos importante  (crescente)	Alto	Com fins lucrativos	Gerencial e participativo	Médio  <b>Intra-legem</b>
Países regulamentados de forma centralizada	Importante  (crescente)	Alto	Com/sem fins lucrativos	Gerencial e corporativista  (Em vez de centralizado)	Médio  <b>Intra-legem</b>  Às vezes <b>Extra-legem</b>
Países regulamentados de forma regional	Muito importante  (crescente)	Varia  (IT Muito baixo)  (CH muito alto)	Sem fins lucrativos	Corporativista  (pluralista e altamente fragmentado)	Médio-Alto  <b>Extra-legem</b>  altamente diversificado  (IT também <b>Contra-legem</b> )  (CH também <b>Contra-legem</b> )
Países em transição	Muito importante  (crescente)	Baixo	Sem fins lucrativos	Corporativista  (pluralista e altamente fragmentado)	Alto  <b>Extra-legem</b>  (Às vezes <b>contra legem</b> )

Fonte: Kazepov e Barberis (2013: 238).

Em países com elevada autonomia local e estrutura centralizada – como os países nórdicos – temos um sistema de dois níveis, em que as cidades mantêm a gestão e a implementação, enquanto a concepção é nacional. Para algumas medidas (por exemplo, subsídios de habitação), temos a função direta de Estado, muitas vezes exercida por meio de órgãos descentralizados. Quanto aos agentes envolvidos, o quadro é mais articulado. Em geral, podemos dizer que nos países nórdicos parceiros sociais (empregadores e sindicatos) são um grupo de lobby relevante nacionalmente, enquanto a implementação local pode ser, muitas vezes, caracterizada pela regulamentação local de quase-mercado. Nesse local, os burocratas de linhas de frente de baixo escalão geralmente mantêm a discricionariedade *intra-legem*: diretrizes nacionais, mais ou menos vinculatórias, por vezes complementadas por diretrizes locais, orientam a tomada de decisão dos burocratas. Transparência e responsabilidade são tratadas por meio de “políticas únicas”, possibilidade de recorrer, avaliação padrão de critérios de acesso e processos de tomada de decisão. Normalmente, a simples estruturação da governança multinível permite a atribuição específica de responsabilidade, capacidade de resposta e etapas bem definidas através de prestação de serviços. Como consequência, podemos encontrar uma base comum (principalmente em dinheiro) definida por regras nacionais e direitos claros. Além disso, os recursos e/ou serviços específicos podem ser fornecidos graças à autonomia das cidades em complementar medidas nacionais. Tais medidas dependem também do papel desempenhado pela discricionariedade dos assistentes sociais no desenvolvimento de trajetórias individualizadas e personalizadas de trabalho e/ou reinserção social. A variação intranacional entre os casos, portanto, geralmente se dá por uma quota de flexibilidade local no quadro das normas nacionais.

Nos países com estrutura centralizada – tal como na França – a situação não é tão diferente, se examinada do ponto de vista vertical. O que faz a diferença é o grau muito menor de autonomia das cidades, já que um papel significativo também é desempenhado por autoridades estatais descentralizadas (por exemplo, prefeituras e os *services déconcentrés* dos Ministérios, incluídas as seções departamentais do Ministério da Seguridade Social e Saúde). Além disso, o papel dos parceiros sociais e das partes interessadas é mais forte na França, por exemplo, na gestão de algumas medidas referentes aos seguros, como a da Confederação Nacional das Associações de Família (CNAF). Em comparação com os países nórdicos também está previsto um papel cada vez maior de tipos complementares de intervenção organizada por meio de parcerias público-privadas. O papel dos agentes privados (incluindo voluntários), no entanto, continua sendo principalmente complementar na prestação de serviços *em espécies* (Feiock e Andrew, 2006; Bergmark e Minas, 2010). Nos países com estrutura central, a composição é semelhante à dos países nórdicos,

embora com uma ideia mais forte da primazia do Estado e um papel mais dependente das autoridades locais. A consequência é uma interpretação bastante mutável da variabilidade local, que, em um país tão grande como a França, pode acontecer. Políticas “especiais” locais/urbanas são de alguma forma controlada de forma centralizada, enquanto espaços para a adaptação local estão disponíveis ao papel crescente dos *Départements*, que, no entanto, aproveitam pouco autonomia devido às restrições orçamentárias.

Nos países de estrutura regional – como Itália, Espanha e Suíça – o nível nacional apenas fornece alguns serviços gerais de orientação, e o papel de *Regioni*, *Comunidades Autônomas* e *Kantons* é particularmente forte, com uma notável diferenciação intranacional das regras. A maneira como os casos são tratados e gerenciados é muito diferente devido às regras e estratégias diferentes que níveis subnacionais de governo adotaram autonomamente. Nos três países, o papel de agentes privados sem fins lucrativos é muito forte, por exemplo, ao sugerir critérios de elegibilidade (orientações SKOS, na Suíça) na implementação de suas próprias medidas, mais ou menos coordenadas com as públicas (especialmente na Espanha e Itália). O quadro é bastante complexo e sua intervenção muitas vezes apresenta uma baixa cobertura financeira através de fundos públicos (Ranci, 2002). Às vezes, há também certo grau de ambiguidade entre os papéis complementares e substitutivos e um reconhecimento do papel autônomo das forças sociais (e de mercado). Isso é verdadeiro especialmente na Espanha e na Itália, onde o papel substitutivo é amplo, pois algumas organizações privadas (terceiro setor), incluindo as voluntárias, também fornecem serviços de último recurso, devido à falta de provisões públicas.

Nos países em transição – como a Polônia – o papel proeminente do Estado, herança do regime anterior, interage com responsabilidades não tão claras e cada vez mais sobrepostas das regiões e cidades. Isso difere do sistema de dois níveis nórdico, e também do modelo francês, onde a forma de governo do Estado é muito mais direta. Muitas vezes, há uma cooperação limitada entre os departamentos de emprego (PUP) e departamentos de assistência social (MOPS). Isso implica que os programas de estímulo ao emprego e programas de integração social muitas vezes se sobreponham, sem coordenação e/ou clara divisão do trabalho.

Em países em *transição e estruturados de forma regional*, a discricionariedade é mais *extra-legal* e é caracterizada por um alto grau de variação, uma vez que implica uma interpretação de assistentes sociais sobre o que e como fazer. Em alguns casos, é um complemento à discricionariedade *intra-legal* (como na Suíça), em outros, existe porque a interpretação do assistente social ocorre dentro de um

conjunto incerto e complexo de medidas disponíveis, como na Itália. No presente artigo, a discricionariedade é frequentemente utilizada como uma forma de promover categorias de “merecedores”, ou para dissuadir os “não merecedores”. Casos de quebra de regra (*contra-legem*), ou ampla autonomia sobre a escolha dos objetivos, são raros, mas alguns podem ser encontrados em experiências polonesas, espanholas e italianas. O fato de a discricionariedade *extra-legem* ocorrer mais provavelmente em países de estrutura regional depende de a assistência social estar organizada em um número maior de agentes institucionais com papéis entrelaçados, sobreposição de responsabilidades e múltiplos pontos de veto (Ferrera, 2008). Como consequência, as diferenças nos graus de discricionariedade já são iniciadas na definição da prestação pecuniária básica, que é definida – na maioria dos casos – por autoridades regionais ou sub-regionais. Esta disparidade notável é verdadeira, independentemente do nível da prestação: generoso (Suíça) ou baixo (Espanha e Itália). Nos países citados em segundo lugar, o nível mais elevado de discricionariedade, não se refere apenas ao benefício monetário, mas também ao próprio direito. Nesses países, até mesmo a administração de medidas nacionais existentes (por exemplo, o salário mínimo na Espanha e cuidados a idosos na Itália) é afetada pela variação local considerável, devido a uma “divisão de trabalho” clara entre as diferentes escalas envolvidas. Isso indica que viver em diferentes cidades muitas vezes implica diferentes direitos, provisões e serviços. Em contextos onde a assistência social é mais fragmentada e a rede de bem-estar social pública é mais fraca, as redes sociais primárias e o setor voluntário agem como substitutos funcionais. Isso aumenta ainda mais a complexidade do sistema, diminuindo a previsibilidade e a responsabilidade dos agentes envolvidos.

A relação entre o baixo grau de institucionalização dos espaços de tomada de decisão, a grande quantidade de níveis e agentes envolvidos e a discricionariedade é complexa e ainda precisa ser mais bem analisada e refinada. Na verdade, não podemos afirmar que a regionalização é por si só resultado de uma organização fraca e de direitos pouco rigorosos. Depende de outros fatores intervenientes, como controles e equilíbrios existentes entre os níveis territoriais e agentes, seu grau de formalização e a eficiência e eficácia do respectivo Estado de bem-estar social. A rigor, entre os países com estrutura regional, as medidas de assistência social da Suíça e Alemanha são um bom exemplo de uma solução institucional mais eficaz do que os diferentes arranjos regionais na Itália e Espanha. Além da generosidade das suas medidas, essa constatação se refere mais à sua forma de organização.

Em países com arranjos institucionais heterogêneos a negociação entre os agentes é geralmente ampla, e não concentrada somente na provisão de benefícios e em casos individuais. Agentes privados, organizações de caridade sem fins lucrativos e

outros interessados podem muitas vezes opinar, por exemplo, sobre os critérios de elegibilidade e a concepção de medidas, uma vez que contam com uma rica experiência e não estão estritamente limitados por recursos públicos e funções específicas. Tal complexidade institucional espelha uma diferenciação social ou territorial interna persistente que pode afetar negativamente o papel das políticas sociais na construção da cidadania social.

### **Oportunidades e situações críticas das tendências da subsidiariedade nos regimes de cidadania europeia**

A reorganização territorial dos sistemas de cidadania, sem dúvida, mostra padrões convergentes nos importantes papéis que as cidades estão alcançando. O mesmo é verdadeiro para os novos arranjos de governança. De fato, todos os países – embora com diferentes temporalidades e ritmos – mostram uma crescente importância de agentes não estatais. Essa tendência convergente traz oportunidades e situações críticas a partir da interação com as configurações institucionais de trajetórias diferentes.

As *oportunidades* estão principalmente relacionadas com o novo papel que os agentes não estatais estão alcançando. Particularmente, as opções para a experimentação local, durante a qual os agentes podem encontrar novas soluções, aumentaram. Isso oferece a liberdade para movimentos populares, permitindo a valorização das diferenças existentes e contribuindo para legitimar essas escolhas políticas que causem impacto sobre os mesmos agentes e territórios (Mouleart et al. 2007; Silver et al. 2010). Se forem satisfeitas tais características, as cidades voltarão a ser novamente laboratórios sociais para a inovação da política social (Gerometta et al. 2005), embora a necessidade de aprimorar as melhores soluções surja como um problema substancial, mas ainda desprezado.

As *situações críticas* estão relacionadas às formas como a reorganização territorial das políticas sociais e os novos arranjos de governança modificam o modo como a vulnerabilidade e os riscos sociais são produzidos e institucionalmente abordados. Em particular, podemos destacar as seguintes situações críticas:

- a) *a coordenação dos agentes envolvidos na política*. A multiplicação de ambos os agentes públicos e privados, nos diferentes níveis territoriais, desencadeia a necessidade de coordenação e – ao mesmo tempo – abre oportunidades para discricionariedade, para possíveis conflitos e *implosão política* (vetos recíprocos, incapacidade de tomar decisões relevantes, estagnação política...) (Overbye et al., 2010);

- b) *a institucionalização de crescentes disparidades entre os territórios subnacionais, em geral, e das cidades, em particular.* A “localização” crescente de processos de tomada de decisão consolida práticas diferenciadas, mas também o desenvolvimento de normas diferenciadas, legitimando o desenvolvimento de sistemas locais de bem-estar social que possam institucionalizar o tratamento desigual;
- c) *a responsabilidade do processo de tomada de decisão.* A multiplicação de agentes e sua fragmentação territorial tende a enfraquecer o controle democrático sobre as responsabilidades dos agentes dentro do processo de tomada de decisão, gestão e implementação (Crouch 2004; Bovens, 2007; Brodtkin, 2008);
- d) *a disseminação de estratégias de “blade avoiding”* por parte dos Estados-nação, que transferem a responsabilidade pela redução das despesas para os governos subnacionais, cidades ou agentes não públicos. Isso promove a subsidiariedade passiva, ou seja, delegam responsabilidades sociais aos sistemas de bem-estar social locais sem direcionar recursos públicos. Isso também foi chamado descentralização de penúria do Estado para as cidades (Mény e Wright, 1985).
- e) *as ambiguidades do papel da sociedade civil.* De um lado o risco de uma *falácia da representatividade*, ou seja, assumindo que a sociedade civil “representa” a pobreza e é orientada para o “bem público”. Por outro lado, o fato de que a sociedade reproduz *rigidez pública* quando se institucionaliza;
- f) *a produção de práticas inovadoras instáveis*, que podem ter um impacto mais amplo, se não aprimoradas do nível urbano até pelo menos o nível regional. O efeito de aprimoramento e descontextualização afetam os graus de *capacidade de inovação e essas iniciativas* são consideradas falhas?

Estas situações críticas estão relacionadas, mas são diferentemente distribuídas entre os países europeus. Particularmente, a distribuição desigual depende da interação entre as divisões socioeconômicas estruturais intranacionais e as especificidades sociopolíticas e reformas, que concedem diferentes graus de liberdade às regiões e cidades e agentes de um determinado país (vide Tabela 2).

A tendência convergente para a descentralização é acompanhada em alguns países, também por um crescente grau de controle exercido por instâncias superiores (na maioria dos países nórdicos, por exemplo,). Principalmente em alguns países (a Noruega, por exemplo,) instituições centrais assumem o desafio de coordenação

com *ferramentas de governança temporárias* e novos instrumentos de supervisão e avaliação, permitindo acompanhar e avaliar o desempenho dos sistemas de bem-estar social locais e regionais (Øverbye et al. 2010). Solicitar uma maior coordenação, no entanto, implica um maior investimento em negociação, que por sua vez não resulta necessariamente em processos de tomada de decisão transparentes e responsáveis. A partir deste ponto de vista, a ideia de um jogo de soma zero entre a centralização e a descentralização parece inadequada para compreender as mudanças em andamento, que precisam ser contextualizadas, considerando a variação intranacional e a forma como interage com as capacidades de redistribuição de políticas sociais. Nesse ponto, a Finlândia, a França, a Itália e a Polônia apresentam diferenças relevantes. Particularmente, a Itália demonstra taxas de dispersão até quatro vezes maiores do que todos os outros países em todos os principais indicadores socioeconômicos (Kazepov e Barberis, 2012) e uma das menores capacidades de redistribuição de provisões: apenas 19,7% das famílias de baixa renda em 2011 ficaram acima do limite graças às transferências sociais. Na França, 43,3%, e na Finlândia, 50% (Eurostat, 2013).

### ***Cidades como laboratórios de inovação social***

A disseminação de processos de redimensionamento e de governança traduz-se em um papel cada vez maior das cidades e dos sistemas de bem-estar social locais, que funcionam cada vez mais como laboratórios onde novas soluções podem e devem ser desenvolvidas. A premissa dominante é que os sistemas de bem-estar social locais devem promover a inovação social, que será capaz de superar muitas das situações críticas mencionadas. Em particular:

- a) satisfazendo novas necessidades sociais ou necessidades antigas por meio de novos métodos ;
- b) empoderando e mobilizando agentes, reforçando a capacidade da sociedade de agir em prol de sua própria valorização, e promovendo participação;
- c) transformando as relações sociais entre os agentes/atores, identificando aqueles que podem ser mais efetivos e eficientes no alcance dos objetivos sociais através de meios sociais.

A sociedade civil, especialmente o terceiro setor (sem fins lucrativos), é vista aqui como o principal agente coletivo, o *deus ex machina*, que supera os déficits das instituições públicas graças à flexibilidade, eficiência e rapidez no alcance dos objetivos sociais por meio de práticas inovadoras (Oosterlyink et al. 2013). Todavia, a situação não é tão clara e se dá de forma diferente em diferentes países, onde as sinergias entre instituições públicas, organizações privadas e sociedade civil, assim



como as condições para sua realização, são intrinsecamente diferentes (Oosterlynk et al. 2013). Mas quais são os pré-requisitos que as cidades e seus sistemas de bem-estar social locais devem cumprir para construir acordos inovadores de bem-estar social envolvendo a sociedade civil em geral? Este trabalho forneceu, até agora, alguns elementos contextuais a serem utilizados na resposta a esta pergunta. As instituições públicas precisam se submeter a transformações relevantes e desenvolver uma nova cultura organizacional, novas competências, novos instrumentos e ferramentas para coordenar e gerir misturas complexas de bem-estar social. Não se trata de uma tarefa fácil, pois esses pré-requisitos *não são concedidos, mas precisam ser desenvolvidos durante a própria transformação!*

Em geral, a forte ênfase que as reformas recentes em prol da descentralização e políticas ativas de bem-estar social forneceram novos poderes regulatórios às cidades e aos sistemas de bem-estar social locais que, em um contexto de fragmentação geral ampliada, criaram a necessidade de coordenação da multiplicidade de diferentes agentes. Os graus de autonomia dos sistemas de bem-estar social locais e regionais e os recursos à sua disposição, porém, ainda dependem, em grande medida, das regulamentações gerais existentes a nível nacional. Na verdade, os sistemas de cidadania, em geral, e as políticas sociais, em especial, retêm frequentemente uma natureza territorial múltipla, a qual devemos sempre ter em mente. *Políticas com base contributiva passiva* (por exemplo, seguro desemprego) ainda são definidas principalmente em nível nacional em quase todos os países considerados, ao passo que as *políticas de ativação e provisão em espécie* são cada vez mais definidas em nível local. É por este motivo que a influência dos estados nacionais sobre as políticas urbanas ainda é relevante em todas as cidades europeias (Kazepov, 2005) e que os sistemas de bem-estar social locais são mais coerentes com os sistemas nacionais de bem-estar social do que se poderia esperar (Kazepov, 2010). A Tabela 2 mostra o papel da capacidade redistributiva dos Estados e as diferenças intranacionais em relação aos diferentes tipos de inovação social nas cidades e seus principais riscos.

**Tabela 2 “Indicadores contextuais e tipos de inovação social nas cidades e seus riscos”**

Organização territorial	Capacidade redistributiva <sup>1</sup>	Diferenças intranacionais <sup>2</sup>	Tipo(s) de inovação social nas cidades	Principais riscos de cidades como laboratórios
<b>Autonomia local regulamentada de forma centralizada</b>	<b>Maior</b> (decrecente)	<b>Menor</b>	Alta capacidade de inovação apoiada pelo Estado. Práticas de capacitação. Aprimoramento relativamente fácil	Inércia institucional/mudança lenta (+) Falta de coordenação (+) Recursos decrescentes (+)
<b>Países regulamentados de forma centralizada</b>	<b>Alto</b> (decrecente)	<b>Muito baixo</b> (crescente)	Inovação apoiada pelo Estado. Participação. Aprimoramento fácil	Inércia institucional/mudança lenta (++) Falácia da representatividade (+) Recursos decrescentes (+)
<b>Países regulamentados de forma regional</b>	<b>Varia</b> (IT menor) (CH médio)	<b>Varia</b> (IT maior) (CH alto)	Alta capacidade de inovação do terceiro setor. Capacitação de baixo para cima. Altamente fragmentado. Aprimoramento difícil	(Variação de acordo com o papel dos estados) Subsidiariedade passiva (++) Falta de coordenação (++) Direitos fragmentados/diferenciados (++) Falácia da representatividade (++) Falta de recursos (++)
<b>Países em transição</b>	<b>Varia</b> (decrecente)	<b>Varia</b> (crescente)	A inovação como um processo de construção institucional, de cima para baixo, principalmente Aprimoramento difícil	(Variação de acordo com o papel dos estados) Subsidiariedade passiva (++) Falta de coordenação (++) Direitos diferenciados (+) Falta de recursos (++)

O verdadeiro desafio desenrola-se na interação entre as diferentes condições contextuais e os tipos de inovação social que emergem. Isto define quem está incluído e quem está excluído nos diferentes níveis territoriais e a maneira em que o redimensionamento e os novos acordos de governança afetam o resultado. A partir deste ponto de vista, os países europeus fornecem perspectivas interessantes sobre as consequências potencialmente positivas e negativas do processo de

subsidiarização de políticas sociais, que vão desde práticas de capacitação e configurações participativas a diferentes cenários de direitos (e deveres). Uma visão territorializada de sistemas de cidadania ajuda a entender os diferentes papéis desempenhados pelas cidades e sistemas de bem-estar social locais nos processos de inclusão e exclusão. Além disso, o surgimento de processos conjuntos de governo em que mais agentes (públicos, e também privados) adquirem mais funções, sem minar o papel de outros agentes, requer novas habilidades de negociação e intercomunicação e funções que são desigualmente distribuídas. A coordenação torna-se uma questão transversal importante que exige um pensamento de meta-governança consciente sobre as redes de política (Jessop, 2002; Kazepov and Barberis, 2012: 244). Se as cidades e os sistemas de bem-estar social locais forem deixados sozinhos neste processo, a desigualdade deve aumentar e todo o potencial da inovação social será perdido.

## Referências

- Barberis, E. (2010) 'Methods and Contexts in the Study of Rescaling' in: Y. Kazepov (ed.) *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe* (Farnham: Ashgate), pp. 431-69.
- Barberis, E., A. Bergmark and R. Minas (2010) 'Rescaling Processes in Europe: Convergence and Divergence Patterns towards Multilevel Governance?' in Y. Kazepov (ed.) *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe* (Farnham: Ashgate), pp. 367-87.
- Bergmark, A. and R. Minas (2010) 'Actors and Governance Arrangements in the Field of Social Assistance' in Y. Kazepov (ed.) *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe* (Farnham: Ashgate), pp. 241-73.
- Boeri, T. (2005) *Social Policy: One for All?* (Milan: Fondazione Rodolfo De Benedetti), mimeo.
- Bonoli, G. (2006) 'New Social Risks and the Politics of Postindustrial Social Policies' in K. Armingeon and G. Bonoli (eds) *The Politics of Postindustrial Welfare States* (London: Routledge), pp. 3-26.
- Bovens, M. (2007) 'Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework', *European Law Journal*, 13(4), 447-68.
- Brenner, N. (2004) *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood* (Oxford: Oxford University Press).
- Brenner, N., J. Peck, N. Theodore (2010) After Neoliberalisation?, *Globalizations*, 7, 3, 327-45.
- Brodkin, E.Z. (2008) 'Accountability in Street-Level Organizations', *Journal of Public*

- Administration*, 31, 317- 36.
- Castel, R. (1995) *Les métamorphoses de la question sociale* (Paris: Gallimard). Cerami, A. (2006) *Social Policy in Central and Eastern Europe* (Berlin: Lit).
- Clarke, J. (2005) 'Welfare States as Nation States: some Conceptual Reflections', *Social Policy and Society*, 4(4), 407-15.
- Craig, D. and C. Porter (2006) *Development beyond neoliberalism? Governance, poverty reduction and political economy* (London: Routledge).
- Crouch, C. (2004) *Postdemocracy* (London: Polity Press).
- Crouch, C. (2008) 'Change in European Societies since the 1970s', *West European Politics*, 31:1, 14-39. Delaney, D. and H. Leitner (1997) 'The Political Construction of Scale', *Political Geography*, 16, 93-7.
- Eardley, T., J. Bradshaw, J. Ditch, I. Gough and P. Witheford (1996) 'Social Assistance in OECD Countries. Vol. I Synthesis Reports' in *Department of Social Security Research Report*, 46 (London: HMSO).
- Evans, T. and J. Harris (2004) 'Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion', *British Journal of Social Work*, 34, 871-95.
- Fargion, V. (1997) *Geografia della cittadinanza sociale in Italia* (Bologna: Il Mulino).
- Feiock, R.C. and S.A. Andrew (2006) 'Understanding the Relationships Between Nonprofit Organizations and Local Governments', *International Journal of Public Administration*, 29, 759-67.
- Ferrera, M. (1998a) 'The Four "Social Europes": Between Universalism and Selectivism' in M. Rhodes & Y. Mény (eds) *Future of European Welfare: A New Social Contract?* (London: MacMillan), pp. 79-96.
- Ferrera, M. (1998b) *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna.
- Ferrera, M. (2005) *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Solidarity* (Oxford: Oxford University Press).
- Ferrera, M. (ed.) (2008) *Welfare State Reform in Southern Europe. Fighting Poverty and Social Exclusion in Greece, Italy, Spain and Portugal*, (Routledge: London).
- Galligan, D. J. (1992) *Discretionary power. A legal study of official discretion* (Oxford: Clarendon Press).
- Gerometta, J., Häussermann, H. and Longo G. 2005. "Social innovation and civil society in urban governance: strategies for an inclusive city." *Urban Studies* 42(11):2007-21.
- Gough, I. (1979) *Political Economy of the Welfare State* (London: MacMillan).

- Häussermann, H. Haila, A. (2005) *The European City: A Conceptual Framework and Normative Project*, in Kazepov (2005), pp. 43-63.
- Jenson, J. (2007) *The European Union's Citizenship Regime. Creating Norms and Building Practices*  
 "Comparative European Politics" (5), 1, pp. 53-69.
- Jessop, B. (2002) *The Future of the Capitalist State* (Cambridge: Polity Press).
- Jessop, B. (2008) *State Power. A Strategic Relational Approach* (Cambridge: Polity Press).
- Kazepov, Y. (1996) *Le politiche contro l'esclusione sociale* (Rome: Istituto Poligrafico Zecca dello Stato).
- Kazepov Y. (ed.) (2005) *Cities of Europe: changing contexts, local arrangements and the challenge to urban cohesion* (London: Blackwell).
- Kazepov, Y. (2008) 'The Subsidiarisation of Social Policies: Actors, Processes and Impacts. Some Reflections on the Italian Case from a European Perspective', *European Societies*, 10(2): 247-73.
- Kazepov, Y. (ed.) (2010) *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe* (Farnham: Ashgate).
- Kazepov, Y. (2011) 'Le politiche socioassistenziali' in U. Ascoli (ed.) *Il welfare in Italia* (Bologna: Il Mulino), pp. 103-45.
- Kazepov Y. and Sabatinelli, S. (2006); 'Minimum Income and Social Integration: Institutional Arrangements in Europe', pp. 53-76 in: ILO (ed) *Social Protection and Inclusion: Experiences and Policy Issues*. Geneva: International Labour Office.
- Kulesza, M. (2002) 'Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in CEE Countries. The Polish Experience' in P. Gabor (ed.) *Mastering Decentralization and Public Administration Reform in Central and Eastern Europe* (Budapest: Open Society Institute - Local Government and Public Service Reform Initiative), pp. 189-214.
- Leibfried, S., M. Zürn (2005) *Transformations of the Welfare State?* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Lind, J. and Møller, I. Hornemann (2006) 'Activation for what purpose? Lessons from Denmark', *International Journal of Sociology and Social Policy*, 1/2(26): 5-19.
- Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy: The Dilemma of the Individual in Public Service* (New York: Russel Sage Foundation).
- Lødemel, I. and Trickey H. (2001) *An offer you can't refuse. Workfare in International perspective*, (Policy Press, Bristol).
- Marston, S. (2000) 'The social construction of scale', *Progress in Human Geography*,

24, 219-42.

Marston, S., J.P. Jones III and K. Woodward (2005) 'Human geography without scale', *Transactions of the Institute of British Geographers*, 30, 416-32.

McEwen, N. and L. Moreno (eds) (2005) *The Territorial Politics of Welfare*, (Routledge, London).

Mény, Y., V. Wright (eds.) (1985) *Centre-periphery relations in Western Europe*. (London: Allen & Unwin).

Minas, R. and E. Øverbaye (2010) 'The Territorial Organisation of Social Assistance Schemes in Europe' in: Y. Kazepov (ed.) *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe* (Farnham: Ashgate), pp. 203-39.

Moulaert, F. F. Martinelli and S. Gonzalez (2007) 'Social Innovation and Governance in European Cities: Urban Developments between the Path Dependency and Radical Innovation', *European Urban and Regional Studies*, 14(3), 195-209.

Murray, C. (1984) *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980* (New York: Basic Books).

Obinger, H. (1999) 'Minimum Income in Switzerland', *Journal of European Social Policy*, 9(1), 29-47.

Obinger, H., S. Leibfried and F.G. Castles (eds) (2005) *Federalism and the Welfare State. New World and European experiences* (Cambridge: Cambridge University Press).

Osaghae, E.E. (1990) 'A Reassessment of Federalism as a Degree of Decentralization', *Publius*, 20(1), 83-98.

Øverbye, E., R. Strohmeier Navarro Smith, V. Karjalainen and J. Stremlow (2010) 'The Coordination Challenge' in Y. Kazepov (ed.) (2010) *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe* (Farnham: Ashgate), pp. 389-413.

Pawson, R. and N. Tilley (1997) *Realistic Evaluation* (London: Sage).

Peck, J. and A. Tickell (1994) 'Searching for a New Institutional Fix: the After-Fordist Crisis and the Global- Local Disorder' in A. Amin (ed.) *Post-Fordism: A Reader* (Oxford: Blackwell), pp. 280-315.

Pickvance, C. (2008) *Is There A New Conventional Wisdom in Critical Studies of Urban Politics?* Paper presented at the First ISA-Forum of Sociology, Barcelona (ES) 5-8 September.

Pinson, G. and P. Le Galès (2005) 'State Restructuring and Decentralisation Dynamics in France: Politics is the Driving Force', *Cahier européen du pôle Ville/metropolis/cosmopolis*, 07.

Powell, M. (ed.) (2007) *Understanding the Mixed Economy of Welfare* (Bristol: Policy Press).

- Ranci, C. (ed.) (2010) *Social Vulnerability in Europe. The New Configuration of Social Risks* (Palgrave MacMillan, New York).
- Ranci, C. (2002) 'The Mixed Economy of Social Care in Europe' in U. Ascoli and C. Ranci (eds) *Dilemmas of the Welfare Mix. The New Structure of Welfare in an Era of Privatization* (New York: Kluwer), pp. 23-43.
- Saruis, T. (2012) *Gli operatori sociali del nuovo welfare: tra discrezionalità e responsabilità*, unpublished manuscript.
- Sellers, J. and A. Lidström (2007) 'Decentralization, Local Government, and the Welfare State', *Governance*, 20(4), 609-32.
- Silver, H., A. Scott and Y. Kazepov (2010) 'Participation in Urban Contention and Deliberation', *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(3), 453-77.
- Somerville, P. (2004) 'State rescaling and democratic transformation', *Space and Polity*, 8(2), 137-56.
- Sosin, M.H. (2010) 'Discretion in Human Service Organizations. Traditional and Institutional Perspectives', in Y. Hasenfeld (ed.) *Human Services as Complex Organizations* (London: Sage), pp.381-404.
- Taylor-Gooby, P. (2005) 'Pervasive Uncertainty in Second Modernity: An Empirical Test', *Sociological Research Online*, 4 (10). Available on-line: <http://www.socresonline.org.uk/10/4/taylor-gooby.html>
- Waschkuhn, A. (1995) *Was ist Subsidiarität. Ein Sozialphilosophisches Ordnungsprinzip: von Thomas von Aquin bis zur «Civil Society»* (Opladen: Westdeutscher Verlag).
- Weber, M. (1921) *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*, fünfte Auflage, 1972 (Tübingen: Mohr)