

Bernardo Kliksberg

**REPENSANDO O ESTADO PARA O
DESENVOLVIMENTO SOCIAL:
SUPERANDO DOGMAS E
CONVENCIONALISMOS**

Tradutor: Joaquim Ozório Pires da Silva

Título original: REPENSANDO EL ESTADO PARA EL DESARROLLO SOCIAL: Mas Allá de Dogmas y Convencionalismos
Bernardo Kliksberg

Capa: DAC

Preparação de originais: Sandra T. Valenzuela

Revisão: Agnaldo Alves de Oliveira

Composição: Dany Editora Ltda.

Coordenação editorial: Danilo A. Q. Morales

ISBN: 85-249-0677-4

Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou duplicada sem autorização expressa do autor e do editor.

© 1998 by Autor

Direitos para esta edição

CORTEZ EDITORA

Rua Bartira, 387 — Tel.: (011) 864-0111

05009-000 — São Paulo-SP

Impresso no Brasil — abril de 1998

Apoio: UNESCO — Representação no Brasil

Brasília — DF

**REPENSANDO O ESTADO PARA O
DESENVOLVIMENTO SOCIAL:
SUPERANDO DOGMAS E CONVENCIONALISMOS**

Coleção
Questões da Nossa Época
Volume 64

Sumário

<i>Apresentação</i>	7
1. Um final de século com um cenário social inquietante	11
2. As novas tendências do debate sobre o desenvolvimento social	20
3. Repensando o papel do Estado	37
4. Linhas de trabalho para o redesenho do Estado no campo social	52
5. Anotação final	83
Bibliografia	89

APRESENTAÇÃO

O preâmbulo da Constituição da Unesco — um documento de quase cinqüenta anos — já alertava, com razoável antecedência, para o fato de que o crescimento econômico é indispensável, mas não suficiente, que o desenvolvimento político é indispensável, mas tampouco suficiente, e que a solidariedade moral e intelectual da humanidade é o fundamento insubstituível para a paz e a segurança coletivas.

A Unesco preocupava-se, naquela época, com o desenvolvimento social. Hoje, seu Diretor-Geral, Federico Mayor, vem advertindo que “temos, acima de tudo, o clamor de uma realidade que nos diz ser o crescimento econômico algo necessário, mas que deve, também, incorporar, indubitavelmente, a perspectiva social e o longo prazo”.

Por conseguinte, esta organização, preocupada com o desenvolvimento humano como referência fundamental de seus esforços, empreendeu inúmeras iniciativas em matéria social, participou ativamente de esforços multiinstitucionais de todo tipo, vinculados ao tema, e vem estimulando, sistematicamente, a criação de espaços de análise e produção de políticas sobre esse campo crucial. Atendendo a este último aspecto, criou um programa internacional — “Gestão das transformações sociais” — destinado a contribuir, a partir de diversos ângulos, para o exame das mudanças atuais e necessárias, e para administrá-las adequadamente.

Neste âmbito, a Unesco tem o prazer de apresentar um documento que enfoca um tema central para os esforços com vistas a um desenvolvimento integral e sustentável no tempo, e o novo papel que nele deve desempenhar o Estado. O trabalho publicado, *Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*, constituiu o tema central do debate sobre a matéria de uma recente reunião mundial de peritos em administração pública, realizada pelas Nações Unidas, em Nova Iorque.

Seu autor, Bernardo Kliksberg, é uma autoridade reconhecida internacionalmente no assunto, tendo já publicado 32 livros e centenas de trabalhos técnicos sobre alta gerência, reforma do Estado e gerência social, que vêm sendo extensamente utilizados. Foi assessor da ONU, BID, OIT, OEA, Unicef, OPS e de outros organismos internacionais; dirigiu o Projeto Regional da ONU para a América Latina e Caribe de Modernização do Estado e Gerência Social; fundou o Programa de Formação de Gerentes Sociais da ONU; foi Co-relator da Conferência Internacional sobre gestão de serviços sociais (Copenhague) e Relator-Geral do Congresso Mundial de Ciências Administrativas (Toluca).

Atualmente, é o coordenador do INDES/BID. Entre suas obras traduzidas para o português, estão: *Pobreza. Uma questão inadiável. Novas respostas em nível mundial* (Fondo de Cultura Económica, ENAP), *Como transformar o Estado* (Fondo de Cultura Económica, ENAP), e *O desafio da exclu-*

são. Para uma gestão social eficiente (FUNDAP, 1977). Entre seus trabalhos em português, estão: *Reforma do Estado na América Latina* (palestra na Câmara de Deputados, Brasília), *A modernização do Estado para o desenvolvimento social* (RAP, Fundação Getúlio Vargas) e o artigo “Uma gerência pública para os novos tempos” (*Revista do Serviço Público*).

Esperamos que este estimulante e sugestivo trabalho propicie uma ampliação e aprofundamento do debate sobre os caminhos para se enfrentar os problemas sociais de uma região, os quais se apresentam, neste final de século, repletos de interrogações não respondidas.

Jorge Werthein

Representante da Unesco no Brasil

Coordenador do Projeto Unesco-Mercosul

1

UM FINAL DE SÉCULO COM UM CENÁRIO SOCIAL INQUIETANTE*

A humanidade chega ao final do século XX com progressos de enorme grandeza e profundidade em suas capacidades científicas, tecnológicas e produtivas. Produzem-se rupturas epistemológicas simultâneas em numerosos campos do conhecimento, que estão gerando modelos conceituais renovados para se compreender os fenômenos, e uma nova onda de tecnologias, baseadas em conhecimento de amplíssimas possibilidades. Os progressos em campos como as telecomunicações, a microeletrônica, a biotecnologia, a ciência dos materiais, as máquinas-ferramentas, a informática e a robótica, entre outros, estão transformando as matrizes produtivas básicas. A possibilidade potencial de produzir bens e serviços foi expandida e multiplicada com grande rapidez. Ao mesmo tempo, há uma revolução das expectativas. Por toda parte começaram a se espalhar os sistemas de base democrática, onde a população pode escolher seus representantes, e há uma exi-

* Os pontos de vista expostos neste trabalho são os do autor e não representam, necessariamente, os das organizações onde desempenha suas atividades.

gência generalizada de participação sempre mais ampla. Os povos esperam ter influência real e crescente nos esquemas de tomada de decisões e existe um grande movimento em direção à constituição de formas novas e mais ativas de organização da sociedade civil.

Contudo, o imenso potencial de capacidades produtivas não está se transformando em melhorias nas difíceis condições de vida de amplos setores do planeta. Existe uma brecha enorme entre esse potencial e a vida cotidiana. Igualmente, existe uma defasagem entre os progressos em matéria de democratização, da obtenção por parte dos habitantes dos países de “cidadanias democráticas”, que lhes possibilitam, potencialmente, níveis de participação, e da situação de exclusão social, que resulta em “cidadania social” degradada de muitos deles, o que cria inúmeras impossibilidades para uma participação orgânica. O cenário social sobre o qual a histórica Cúpula Social de Copenhague chamou a atenção do mundo evidencia profundas interrogações sobre o futuro.

De acordo com dados do Banco Mundial, 1,3 bilhão de habitantes do planeta recebem uma renda menor do que um dólar por dia, encontrando-se, por conseguinte, em situação de pobreza aguda. Dois quintos da população mundial não dispõem de serviços sanitários adequados e de eletricidade¹.

1. James D. Wolfensohn. “1,3 billion people living on a dollar a day”. *The Washington Post*, 13 out. 1995.

Relatório do PNUD indica que houve um aumento acentuado do número de pobres, os quais viram diminuir sua renda. Entre 1965 e 1980, essa situação afetou 200 milhões de pobres. Entre 1980 e 1993, a um bilhão; 800 milhões de pessoas não recebem alimentação suficiente e cerca de 500 milhões estão em um estado crônico de desnutrição; 17 milhões de pessoas morrem por ano por causa de infecções e doenças parasitárias curáveis, como diarreia, malária e tuberculose².

As cifras sobre emprego, que se encontram na base das dificuldades sociais, indicam extensos processos de aumento do desemprego e de degradação da qualidade dos empregos disponíveis. O *World Employment Report* da OIT mostra que, em 1995, 30% de toda a mão-de-obra do mundo estava desempregada ou subempregada. Simultaneamente com as altas taxas de desemprego, ocorre, também, uma contínua transferência de pessoas para a chamada economia informal. Ainda que heterogênea, esta tende a caracterizar-se por setores maciços, sendo constituída de trabalhos instáveis, sem perspectivas claras, sem proteção social de nenhuma espécie, com baixas rendas e com níveis de produtividade muito inferiores aos da economia formal, devido às limitações de recursos, tecnologias e créditos. Na América Latina, por exemplo, o emprego no setor informal representava 40,2% da

2. United Nations Development Programme — PNUD, *Human Development Report 1996*.

mão-de-obra ocupada não-agrícola, em 1980. Em 1995, esse percentual já aumentara para 55,7% da referida mão-de-obra. A taxa de desemprego aberto, nessa região, era calculada em 16,2%, em 1996³. A esses dados sobre o volume do desemprego devem ser agregados os indicadores sobre a duração média do desemprego. Este fator, que parece estar em processo de agravamento, constitui, na opinião de Robert Solow, um elemento de grande importância. Suas análises realçam os altos custos sociais de períodos muito extensas de desemprego. Indicam que a experiência de desemprego prolongado vai produzindo inúmeros efeitos negativos na personalidade, o que, em geral, permanece à margem dos estudos econômicos. Produz, entre outras coisas, apatia, enfraquecimento grave do interesse em socializar-se e afastamento gradual da força de trabalho⁴. Uma perda da auto-estima caracteriza o quadro.

A pobreza mundial continua sendo especialmente discriminatória em relação às mulheres e às crianças. Segundo dados da OIT, as mulheres estão desproporcionalmente representadas entre os pobres, os desempregados e os subempregados. As crianças

3. Luis Guash, chefe do Departamento Técnico do Banco Mundial para a América Latina e Caribe, Conferência de imprensa, 4 abr. 1997.

4. Robert M. Solow. "Mass unemployment as a social problem". In: Basu, Pattanaik e Suzumura. *Choice, welfare and development*. Oxford, Clarendon Press, 1995.

são altamente vulneráveis aos avanços da pobreza. Existe uma distância aguda entre os êxitos alcançáveis pela tecnologia médica moderna e as taxas de mortalidade infantil em áreas pobres. Um terço das crianças dos países em desenvolvimento é mal nutrido. Nesses países, a mortalidade infantil para crianças menores de cinco anos é de 97 por mil, quase seis vezes maior do que nos países desenvolvidos. Entre outras regiões, segundo dados fornecidos pelo Unicef, morrem, por ano, na América Latina e Caribe, 600 mil crianças devido a causas evitáveis⁵. Em diversos países, forçados pelas circunstâncias, são parte crescente da mão-de-obra, em condições deploráveis de exploração. Cresceu o problema de populações de crianças vivendo nas ruas de inúmeras cidades, e as crianças pobres constituíram o alvo preferido dos narcotraficantes.

As fortes tensões sociais acumuladas em todas as áreas referidas, além de outras que a elas se podem acrescentar, constituem um espaço favorável para processos de enfraquecimento do tecido social, como a desintegração da família e o aumento da criminalidade. A família, instituição central de grande parte das sociedades, fornecedora de normas morais, educação básica, saúde preventiva, afeições básicas, modelos de referência, está seriamente deteriorada pelos problemas sociais e tende a criar o abandono de sua figura masculina. Por outro lado,

5. Carol Bellamy, Diretora Executiva do Unicef, Terceira Conferência Americana sobre a Infância, Chile, 9 ago. 1996.

em diversas sociedades, observa-se um marcado aumento das cifras de criminalidade. Assim, entre outros casos, a revista *The Economist* indica que quase todas as cidades da América Latina são hoje mais inseguras do que eram há dez anos⁶.

Todas as carências mencionadas vão configurando “círculos perversos” de pobreza. As dificuldades de nutrição inicial, a carência de estrutura familiar sólida, as limitações para se ter acesso e permanecer na escola, a colocação à margem do mercado de trabalho, tudo isso vai configurando uma situação de exclusão social que se auto-reproduz.

Na mais estreita vinculação entre a pobreza e a exclusão social, observa-se, no âmbito internacional, um acentuado agravamento em termos de iniquidade e polarização social. As cifras do PNUD indicam que, nos últimos trinta anos, o volume de renda de 20% das pessoas mais pobres do mundo caiu de 2 para 1,45 da renda mundial, enquanto a fração dos 20% mais ricos passou de 70 para 85% da riqueza mundial. As distâncias sociais se duplicaram de 1960 a 1990. Nos dois extremos da acentuada polarização mundial de renda, 358 multimilionários detêm, atualmente, um patrimônio superior à renda acumulada de 45% da população mais pobre do mundo, 2,3 bilhões de pessoas. As desigualdades de renda e posse de ativos produzem, por sua vez, desigualdades agudas no acesso ao

6. *The Economist*, nov. 1996.

crédito, e têm múltiplas repercussões em campos cruciais, como o acesso e a permanência nos sistemas educativos, a qualidade da educação que os pobres recebem e suas possibilidades de rendimento educacional.

A essas iniquidades conhecidas acrescentam-se outras. O desenvolvimento explosivo das comunicações, cujo ponto culminante está na comunicação por computadores, abre possibilidades gigantescas de difusão de informação e intercâmbio; entretanto, amplos setores da população podem ficar fora desse processo, somando uma brecha a mais às que já existem. Martin Hopehayn ressalta a possibilidade ameaçadora do surgimento de novas formas de “analfabetismo cibernético”, que irão abranger os que não têm acesso a nenhuma forma de informatização⁷.

Chamando a atenção mundial para a gravidade do problema da desigualdade, o administrador do PNUD, Gustave Speth, assinalou, na Cúpula Mundial de Copenhague, que enfrentá-lo nas próximas décadas é algo crucial e inadiável. Do mesmo modo, o presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, declarou que “a distribuição dos benefícios do crescimento representa um dos maiores desafios para a estabilidade do mundo. As injustiças sociais podem destruir os avanços econômicos e políticos”, e reafirmou que “devemos aprender mais sobre o

7. Martin Hopenhayn, *Notas para o BID*, Inédito, 1997.

porquê e o como da distribuição da renda”⁸. Robert Solow enfatiza que, para poder esperar compromissos da população com políticas de desenvolvimento, “exige-se uma percepção de justiça de todos os grupos sociais, no sentido de que cada um receba uma parte justa do progresso econômico”⁹. A pobreza acentuada e as altas polarizações sociais configuram um cenário que prejudica seriamente as possibilidades de crescimento econômico sustentado e, ao mesmo tempo, afeta gravemente a governabilidade democrática nos países em desenvolvimento. A falta de êxitos que melhore a precária qualidade de vida cotidiana de amplos setores da população produz margens significativas de perda de credibilidade nos governos democráticos, que solapam suas bases de governabilidade.

Como enfrentar a inquietante situação social? A pobreza é uma situação inevitável, uma espécie de condição definida pela natureza? Em amplas regiões do planeta, isto não é tão claro assim, pois ela aparece junto com a disponibilidade de importantes recursos em riquezas minerais, agropecuárias, fontes de energia, matérias-primas estratégicas. A pobreza é uma questão individual, característica da falência de certas pessoas? Tampouco há uma evidência empírica de nenhuma ordem, que avalize este tipo de raciocínio. Um documento de base, apresentado

8. James D. Wolfensohn, *op. cit.*

9. Robert Solow. “The labor market as a social institution”. In: *The Royer Lectures*. California, University of Berkeley, 1989.

na Cúpula Mundial de Copenhague por uma Comissão composta por grandes personalidades e presidida pelo ex-presidente do Chile, Patricio Aylwin, indica a esse respeito: “Os pobres, em geral, não são os reponsáveis por sua situação. Muitos deles são pessoas esforçadas, que conseguiriam superar essa condição se contassem com um mínimo de apoio ou se as condições gerais do país fossem melhoradas”¹⁰.

Diante da persistência e agravamento do problema, estão surgindo iniciativas em busca de soluções, novas linhas de pesquisa e reflexão, que conduzem a questionamentos básicos do papel e da estruturação do Estado. Abordaremos, a seguir, estas novas tendências do debate. Nossa análise posterior deter-se-á na questão que elas colocam sobre qual deveria ser o papel do Estado no campo social, no mundo em desenvolvimento. Identificado este papel, refletiremos sobre princípios para o redesenho institucional e do Estado, em razão de tal papel, e o tipo de gerência mais indicada para uma performance efetiva do Estado na área social, e faremos um comentário final. A análise terá um caráter exploratório e se propõe, principalmente, a chamar a atenção sobre a necessidade de renovar, substancialmente, os conteúdos da agenda de discussão sobre estes assuntos.

10. BID, CEPAL, PNUD. *Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social*, 1995.

AS NOVAS TENDÊNCIAS DO DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Shadid Javed Burki, um dos vice-presidentes do Banco Mundial, destacou, recentemente: “A situação dos pobres, dos 20% mais pobres, não está melhorando. Isto vale, principalmente para o caso de duas regiões: América Latina e África”¹¹. A persistência e agravamento dos problemas sociais, e a exigência generalizada por sua solução, que teve seu epicentro na Cúpula Social de Copenhague, estimulou um amplo debate, que revê uma a uma a maioria das premissas em que se baseava a ação vinculada com o social, nas últimas décadas. O novo debate parte da sensação de “impotência” diante da falta de respostas nos modelos que, no “papel”, trariam soluções efetivas; diante de seus resultados limitados, cresce a tendência para impugnar aspectos básicos de sua própria validade e para buscar modelos de análise alternativos, que possam ser mais fecundos¹². Entre as linhas de

11. Shadid J. Burki. Dissertação no Foro de Diálogo Interamericano. Washington, jun. 1996.

12. Federico Mayor destaca: “Enquanto se realizam progressos no âmbito conceitual, sobretudo na definição do que deva ser o desenvolvimento humano duradouro na prática, os objetivos eco-

exploração fundamentais de um debate que, hoje, envolve governos, organismos acadêmicos, sociedade civil, organismos de cooperação e financiamento internacional, e a opinião pública mundial, estão as que, a seguir, apresentamos de forma resumida.

2.1. O questionamento ao modelo do “derrame”

Nas últimas décadas, um conjunto de enfoques de ampla circulação oferecia uma resposta centrada na idéia do “derrame”. As conhecidas hipóteses básicas giram em torno da visão de que realizando enormes sacrifícios para alcançar metas de caráter macroeconômico que impliquem equilíbrios econômicos e financeiros, haverá progresso econômico e, finalmente, este se “derramará” para o conjunto da população e chegará aos setores mais pobres, arrancando-o de sua situação de pobreza “dura”. Para que esta etapa de adiamentos e acumulação quase forçada produza, no futuro, um “cenário feliz”, seria necessária, então, uma espera difícil. Como ocorreu tantas vezes na história, uma vez mais os fatos reais não responderam às suposições do modelo. O caminho para o desenvolvimento parece ser muitíssimo mais complexo do que estas

nômicos, a curto prazo, continuaram prevalecendo, seja qual fosse o preço social e ecológico dessa miopia”. (Introdução de *La Integración en América Latina*, Unesco, 1995).

suposições, segundo, entre outros, os abrangentes estudos dos Relatórios de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas, que incluem quase todos os países em desenvolvimento e cobrem, integralmente, as últimas décadas. Os dados indicam que a realidade funciona de modo muito diferente do que se supõe. As evidências mostram que, para um país, é imprescindível alcançar uma estabilidade econômica e o equilíbrio financeiro, melhorar sua competitividade e aumentar o produto interno bruto, mas isso não “se derrama” automaticamente. Pelo contrário, os indicadores anteriores podem melhorar e, ao mesmo tempo, continuar deteriorando-se ou permanecer inalterada a situação dos setores mais desfavorecidos. O Banco Mundial, em seu *Relatório Anual 1995*, assinala: “Melhorar a distribuição de renda e reduzir a pobreza não pode ser uma tarefa entregue ao *trickle down effect* [gotejamento] do crescimento”. A mesma instituição indica, num trabalho de análise das causas da crise da economia mexicana: “Por muitos anos, acreditou-se que a maneira mais eficiente de se reduzir a pobreza e a desigualdade social era através do crescimento econômico acelerado. Contudo, a evidência empírica tem demonstrado que, embora um elevado crescimento econômico seja uma condição necessária, não se constitui, porém, numa condição suficiente para se reduzir a pobreza e a desigualdade social”¹³. No *Desenvolvimento Humano 1996*, o PNUD prevê

13. Shadid Burki e Sebastián Edwards. *América Latina y la crisis mexicana: nuevos desafíos*. Banco Mundial, 1995.

que se deve prestar atenção à estrutura e qualidade do crescimento, porque, mesmo ocorrendo crescimento, este pode ser com desemprego, com exclusão, sem participação, com enfraquecimento das culturas nacionais, com destruição do futuro pela deterioração do meio ambiente.

A percepção cada vez mais generalizada da ineficiência do modelo do derrame sugere que as relações entre o setor econômico e o social são muito mais complexas do que o modelo supunha, e que, como outros modelos na história, os fatos terminaram por desacreditá-lo, sendo, então, necessário buscar novos rumos.

2.2. A revalorização do capital humano e do capital social

Amplas linhas de pesquisa e discussão estão girando em torno de uma reanálise em profundidade dos impactos sobre o desenvolvimento de formas de acumulação de capital, até agora não avaliadas adequadamente. Considera-se que, junto com os capitais “tradicionais” — o capital natural de uma sociedade, formado por sua dotação de recursos naturais, e o capital construído, formado pelo que produziu (infra-estrutura, capital comercial, capital financeiro etc.) —, existem outras duas modalidades de capital, que requerem uma análise mais detalhada: o capital humano e o capital social. O primeiro refere-se à qualidade dos recursos humanos, e o

segundo, com elementos qualitativos, como valores partilhados, cultura, capacidades para agir sinergicamente e produzir redes e acordos voltados para o interior da sociedade. Analisando as causas do crescimento econômico, um estudo do Banco Mundial sobre 192 países concluiu que não menos de 64% do crescimento pode ser atribuído ao capital humano e ao capital social¹⁴.

Formar capital humano implica investir, sistemática e continuamente, em áreas como educação, saúde e nutrição, entre outras. No final do século, o investimento em educação transformou-se numa das áreas de maior rentabilidade. Isso tem a ver com as mudanças radicais que estão ocorrendo nas estruturas de produção. Essas mudanças se orientam para privilegiar o conhecimento como elemento básico das novas matrizes produtivas. A base das indústrias de ponta é, hoje, conhecimento puro, e a tendência irá, progressivamente, nessa direção, ao que tudo indica. Lester Thurow afirma que o século XXI será “um século de conhecimento intensivo”, e que o conhecimento “tornou-se a única fonte de vantagens competitivas relativas sustentáveis de longo prazo”¹⁵. Entre outras, indica os computadores, que quase não utilizam recursos na-

14. Mencionado pelo PNUD, no *Human Development Report, 1996*.

15. Lester C. Thurow. “Preparing students for the coming Century”. In: *Education Review, The Washington Post*, 7 abr. 1997.

turais, pois se baseiam no conhecimento. Concluindo a partir dessas premissas, o autor afirma: uma empresa que investe, hoje, na educação de seus integrantes, obtém uma taxa de retorno sobre o investimento duas vezes maior àquela investida em instalações e equipamentos. Robert Reich, ex-secretário do Trabalho dos Estados Unidos, ressalta o peso decisivo da educação, destacando que “os ganhadores desta nova economia globalizada e volátil são aqueles capazes de identificar e resolver problemas, manipular e analisar símbolos, criar e manipular informação”. Recomenda a seu próprio país, os Estados Unidos: “investir na educação e capacitação de nossa gente; boas escolas públicas e excelentes universidades públicas. Mas públicas no sentido mais verdadeiro da palavra: acessíveis a todos, sustentadas por todos”¹⁶. Jacques Delors ressalta o papel histórico transcendental da educação em nosso tempo: “dela depende, em grande medida, o progresso da humanidade (...). Hoje está cada vez mais arraigada a convicção de que a educação constitui uma das armas mais poderosas de que dispomos para forjar o futuro”¹⁷. Os países de ponta em nível econômico e tecnológico multiplicaram seus orçamentos em educação e em ciência e tecnologia. O Japão acaba de aprovar um aumento de 50% em seu já elevado orçamento de ciência

16. In: “Changing degrees”, *The Washington Post*, 2 fev. 1997.

17. Jacques Delors. “Formar a los protagonistas del futuro”, *Correo de la Unesco*, abr. 1996.

e tecnologia, sendo, no próximo quinquênio, da ordem de 155 bilhões de dólares. O financiamento governamental da ciência e tecnologia do ano 2000 será o dobro do que foi destinado em 1992. Na República da Coreia, o investimento em educação sobe em 10% do produto interno bruto, nível muito superior ao do mundo em desenvolvimento. Israel está realizando, desde 1994, uma nova reforma de seu avançado sistema educativo, que significou um aumento de 33%, em termos reais, nos recursos alocados para a educação, o que permitirá, entre outros aspectos, uma atualização integral dos professores de todas as escolas, nos avanços da informática e na introdução universalizada desses avanços, na sala de aula. As empresas privadas de ponta estão incrementando seus orçamentos para entretenimento e formação de seu pessoal, montando, atualmente, em algumas delas, cerca de 10% do total de suas folhas salariais.

O gasto em saúde, ponto essencial no desenvolvimento do capital humano, evidenciou-se, na prática, como de altíssima rentabilidade. Ações estimuladas pela Organização Mundial da Saúde, Organização Pan-Americana de Saúde e Unicef, por exemplo, em terrenos que provocaram alta mortalidade, como a diarreia infantil e a cólera, obtiveram, em pouco tempo e com investimentos mínimos, impactos muito relevantes. A combinação de esforços de saúde e educação integrados tem potenciais muito elevados. Considera-se que um dos investimentos mais rentáveis deste final de século é o de

ampliar e melhorar a educação das meninas de áreas menos favorecidas. Segundo cálculos do Banco Mundial, acrescentando três anos a mais de escolaridade básica a tais meninas, haveria uma redução de cerca de 15 por mil na mortalidade infantil. Estes anos significariam o incremento de seu capital educativo e isso lhes permitiria saber lidar melhor com problemas como gravidez na adolescência, planejamento familiar, pré-natal, cuidado com recém-nascidos e gestão nutricional.

Por sua vez, o capital social pode ter, também, retornos muito elevados para o avanço econômico e o bem-estar geral. O conhecido estudo de Robert Putnam ratifica, empiricamente, sua contribuição estratégica para o crescimento¹⁸. O autor assinala que se trata de um bem público: “Uma característica especial do capital social, como a confiança, as normas e as redes, é o fato de que, normalmente, ele um bem público, diferente do capital convencional, que, em geral, é um bem privado”. Ocorre um processo de valorização oblíqua: “Como todos os bens públicos, o capital social tende a ser subvalorizado e subadministrado pelos agentes privados”. A subestimação é errônea, pois o peso deste capital pode ser decisivo. Putnam ressalta o papel-chave do capital social, ao fazer uma análise da experiência italiana. Identifica alguns de seus efeitos concretos: “Nas regiões cívicas da Itália, e

18. Robert D. Putnam. *Para hacer que la democracia funcione*. Venezuela, Galac, 1994.

em contraste com Nápoles, a confiança social foi, desde muito tempo, um ingrediente-chave de seu caráter distintivo, que sustentou o dinamismo econômico e o desempenho governamental. Requer-se, com frequência, a cooperação entre o poder legislativo e o poder executivo, entre trabalhadores e gerentes, entre os partidos políticos, entre o governo e os grupos privados, entre as pequenas firmas e outras coisas desse tipo. Contudo, a *contratação* e o *acompanhamento* em tais casos, são, em geral, caríssimos ou impossíveis, e a imposição exercida por uma terceira parte é inviável. A confiança lubrifica a cooperação. A um maior nível de confiança na comunidade corresponde uma maior probabilidade de cooperação e a cooperação em si produz confiança. A constante acumulação de capital social é uma parte crucial da história que está por detrás dos círculos virtuosos da Itália cívica”.

O capital humano e o capital social foram “re-descobertos” nos últimos anos, e não é possível pensar solidamente no desenvolvimento sem levar em conta seu peso relevante como “alavancas” dele.

2.3. A retomada do tema da iniquidade

Também neste caso os modelos de análise, convencionalmente aceitos, chocaram-se contra os fatos históricos concretos, e sua queda abriu um amplo campo para a pesquisa do tema, o desenho de novos modelos e respostas.

Segundo Nancy Birdsall, David Ross e Richard Sabot: “Afirmar que existe uma relação inversa entre o aumento do crescimento e a redução da desigualdade foi um postulado básico das teorias econômicas convencionais sobre a natureza do processo de desenvolvimento”¹⁹. Seguindo tais teorias, a alta iniquidade seria necessária para se obter os efeitos de acumulação e impulsionar o crescimento. Contudo, a análise econométrica rigorosa da experiência de duas regiões do mundo, o Sudeste Asiático e a América Latina, nos últimos trinta anos, indica resultados opostos. Birdsall, Ross e Sabot se perguntam: “Por que, então, encontramos taxas relativamente baixas de crescimento econômico e uma grande desigualdade na América Latina e uma baixa desigualdade e um rápido crescimento na Ásia Oriental?” Enquanto nos países do Sudeste Asiático houve um esforço ativo para a redução da iniquidade, a qual reduziu enormemente suas diferenças, e cuja participação na renda entre os 20% superior e os 20% inferior passou a ser 8 a 1 na Coreia e de 4,1 a 1 em Taiwan, na América Latina a polarização acentuou-se, e a distância no Brasil é de 26 a 1, ampliando-se também consideravelmente no México, na Argentina e em toda a região. Entre outros aspectos, detecta-se a presença de “círculos perver-

19. Birdsall, Ross, Sabot. “La desigualdad como limitación del crecimiento en América Latina”. In: *Gestión y política pública*. México, CIDE, 1º sem. 1996.

... ou virtuosos”, conforme melhora ou piora a equidade na educação e crescimento. Segundo a pesquisa mencionada, nos anos 50, a taxa de egressos da escola primária, no Brasil, era de 60%, muito superior à da Coréia, que tinha 35%. Nas três décadas seguintes, enquanto a iniquidade crescia no Brasil, decrescia substancialmente na Coréia. Este e outros fatores determinaram que a taxa de egressos no Brasil se reduzisse notavelmente, enquanto na Coréia esse percentual superava 90%. Segundo a revista *The Economist*, a evolução da desigualdade no Brasil foi da seguinte ordem:

QUADRO 1		
Evolução da distribuição de renda no Brasil		
	Percentual da renda nacional	
	1970	1994
1% mais rico da população	8	15
25% mais pobre	16	12

Fonte: *The Economist*, 29 abr. 1995.

A aplicação do coeficiente de Gini, que mede os graus de desigualdade na distribuição de renda na América Latina, África, Sudeste Asiático e Leste Asiático, permite apreciar como o coeficiente, que se eleva quando aumenta a desigualdade, reflete diferenças consideráveis e favoráveis às duas últimas regiões, as quais, por sua vez, cresceram melhor e mais sustentadamente que as anteriores.

QUADRO 2				
Participação da população na renda nacional (em %)				
População	Sudeste Asiático	Leste Asiático	África	América Latina
1º quintil	8,1	6,6	6,0	3,3
2º quintil	12,2	11,4	8,2	7,2
3º quintil	16,1	16,6	11,5	11,9
4º quintil	21,8	24,9	18,5	19,8
5º quintil	42,0	40,4	55,9	57,9
Coef. Gini	0,31	0,32	0,44	0,49

Os quintiles seguem a ordem crescente de renda.

Fonte: Weaver J. e R. Sprout in: Michael Rock, “25 years of economic development revisited”, *World development*, v. 21, n. 11, 1993.

Os dados da realidade desmentiram, de forma terminante, a idéia de que a iniquidade era exclusivamente funcional ao crescimento econômico. A situação é a que descreve Joseph Stiglitz: “Existem relações positivas entre crescimento e igualdade. Altas taxas de crescimento fornecem recursos que podem ser usados para se promover a igualdade, assim como um alto grau de igualdade ajuda a sustentar altas taxas de crescimento. Mesmo que isto pudesse ser visto apenas como senso comum, na experiência da Ásia Oriental, entretanto, o “senso comum” sugeria exatamente o contrário: que o crescimento produzia desigualdade e que a desigualdade era necessária para o crescimento”²⁰.

20. Joseph E. Stiglitz. “Some lessons from the East Asian Miracle”. In: *Research observer*. The World Bank, ago. 1996.

Ao se derrubar o “senso comum” postulado pela teoria econômica convencional, abriu-se o caminho para se pesquisar novamente todo o tema. Esta pesquisa se vê comprometida pelos citados altíssimos níveis de desigualdade hoje vigentes, que anunciam graves dificuldades futuras para o crescimento e são portadoras, em si mesmas, de tensões sociais, de grande envergadura, no interior das sociedades. As novas linhas de pesquisa, que estão proliferando em nível internacional, começam a questionar, sistematicamente, diferentes tipos de iniquidade. Junto com a iniquidade na renda, estão sendo estudadas, entre outras, a iniquidade na posse de ativos e as iniquidades no acesso a créditos, ambas de alto significado econômico. Uma recente pesquisa de Deininger e Squire constatou que uma distribuição desigual da terra — um ativo crucial — tem um nítido efeito negativo sobre o crescimento subsequente. Assim, segundo seus dados, apenas dois de 15 países, com coeficientes Gini para a distribuição da terra superiores a 70, conseguiram um crescimento superior ao baixo nível de 2,5%, no período 1960-1992²¹. Outro trabalho de Hongyi, Squire e Zou mostra que a iniquidade inicial na distribuição de ativos pode ser mantida indefinidamente, geração após geração,

21. Klaus Deininger e Lyn Squire. “Measuring income inequality: a new data base”. *The World Bank Economic Review*, 1996.

com os efeitos regressivos daí resultantes, indicando a necessidade de políticas efetivas para reduzi-las²².

2.4. Inter-relação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social

A queda da teoria do derrame, a revalorização do capital humano e do capital social e a retomada das relações entre iniquidade e crescimento são dimensões centrais de um debate mais amplo, que a orientação global dos modelos de desenvolvimento está atingindo. Por um lado, adverte-se que as relações entre o econômico e o social são complexas. O mecanicismo do derrame supunha que, com o tempo, os benefícios do crescimento chegariam aos setores desfavorecidos. O processo real é diferente e, além disso, as conclusões avançam ainda mais. Vem-se firmando a convicção de que não é adequado pensar todo o processo em termos da resolução de uma dimensão isolada de outras, mas sim que existe uma inter-relação básica entre elas. O desenvolvimento social parece, na experiência concreta, um processo vital para que possa existir um desenvolvimento econômico sustentado. Os investimentos em capital humano e capital social e melhoria da equidade, além de fins em si mesmos a partir da

22. Hongyi Li, Lyn Squire, Hen-fu Zou. *Explaining international and intertemporal variations in income inequality*. The World Bank, jun. 1996.

perspectiva de sociedades democráticas, são necessárias para que o crescimento econômico possa ter bases firmes. Assim, James Wolfenshon afirmou: “Sem desenvolvimento social paralelo, não haverá desenvolvimento econômico satisfatório”²³. O BID destaca, com respeito ao caso da América Latina: “As persistentes brechas sociais na acumulação de ‘capital humano’ incrementaram a grande proporção de pessoas que vivem na pobreza e a distribuição sumamente desigual da riqueza na região. Estas brechas sociais continuam limitando a produtividade e o crescimento econômico regional, e atrasam os processos de democratização e modernização dos Estados”²⁴.

Confirma-se a visão de que existe uma brecha a ser preenchida em ambas as direções, sem as quais o próprio desenvolvimento fica altamente vulnerável. É imprescindível que exista crescimento econômico, estabilidade monetária, equilíbrios econômicos e financeiros, sem o que não haverá meios para se apoiar o desenvolvimento social; no entanto, por sua vez, eles não serão sustentáveis a médio e longo prazo sem que se produza um desenvolvimento social ativo. Esta visão abre a possibilidade de políticas alternativas no “senso comum convencional”, que hoje começa a se esboçar. Assim, Amartya Sen considera que existem, por um lado,

23. James D. Wolfensohn. “El gasto social es clave”. Buenos Aires, *Clarín*, 23 de fev. 1996.

24. BID. *Progreso económico y social*. Informe 1996.

os enfoques que vêem o desenvolvimento como “um processo cruel, baseado numa moralidade que invoca sangue, suor e lágrimas (...) a retórica destes enfoques é a do sacrifício necessário em vistas de um futuro melhor (...) sacrifícios vinculados, por exemplo, com um baixo nível de bem-estar, grande desigualdade, autoritarismo intruso etc.”²⁵. Este enfoque, afirma Sen, foi “fortemente supervendido”; não parece levar aos resultados prometidos, de acordo com a experiência histórica, e gera altíssimas tensões, além de ser apresentado, com frequência, como a única alternativa. A inclusão dos novos elementos antes mencionados no debate dá ampla possibilidade para que se possam desenhar outras alternativas. Sen fala de óticas que “vêem o desenvolvimento como um processo essencialmente amigável, centrado em ajudar os outros e a si mesmo, e com a possibilidade de avançar com um pouco de ajuda de meus amigos (*sic*). O pouco de ajuda pode provir da interdependência no mercado (...mútuos ganhos por intercâmbios), mas também dos serviços públicos, que conferem às pessoas mais capacidade para se ajudar a si mesmas e a outros”. A experiência histórica das últimas décadas indica que, diante da tradicional desarticulação entre o econômico e o social, onde, como muitas vezes já se disse, as políticas sociais estão dedicadas, na

25. Amartya Sen. “Development thinking at the beginning of the 21st Century”. In: BID. *Development thinking and practice conference*, Washington, set. 1996.

verdade, a “recolher os mortos e feridos que a política econômica vem deixando”, é possível se pensar numa articulação integral entre ambos, que potencie profundamente suas complementaridades. As sociedades que conseguiram combinar ambos os tipos de desenvolvimento estão entre as mais avançadas do planeta e demonstram, com seu exemplo, que esta integração é factível. Assim, países como Canadá, Noruega, Suécia, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Japão, os do Sudeste Asiático, Israel, entre outros, encontram-se em posições de vanguarda, tanto na tabela de resultados macroeconômicos de êxito, como de indicadores de desenvolvimento humano.

As novas tendências abertas no debate sobre o desenvolvimento social obrigam, por sua vez, uma revisão das posições de “senso comum convencional” das últimas décadas, sobre a função a ser cumprida pelo Estado. Quais são os papéis esperáveis, se se incorporam à reflexão dos questionamentos profundos atualmente vigentes, no âmbito das concepções globais do desenvolvimento?

3

REPENSANDO O PAPEL DO ESTADO

Uma abordagem usual do tema de como redesenhar o Estado para facilitar e promover o desenvolvimento social passa por trabalhar diretamente sobre suas estruturas organizacionais, tornar eficiente sua gestão e incorporar técnicas modernizantes. Trata-se de aspectos de imprescindível processamento, mas há uma necessidade prévia. É preciso discutir, antes de tudo, qual a função que se deseja para o Estado nos países em desenvolvimento, neste final de século. As mudanças e modernizações técnicas, absolutamente necessárias, não podem ser escolhidas de forma abstrata ou a partir da oferta de tecnologias do mercado. Devem existir critérios de escolha dirigidos pela idéia central de que, dada uma função determinada a ser cumprida pelo Estado, qual seria o “tipo de tecnologia” mais apropriada para possibilitar que ele cumpra, com a maior eficiência possível, essa função. A discussão tecnocrática pura simples sobre a reforma do Estado para o desenvolvimento social deveria ser superada por um debate mais amplo que, partindo dos novos posicionamentos com respeito aos modelos de desenvolvimento, extraia conclusões sobre quais seriam os papéis do “Estado desejável”, e a partir daí, procurar elaborar critérios técnicos para dotá-lo

das capacidades com que consiga concluí-los. O tipo de abordagem metodológica sugerido é o que se procura avançar neste trabalho²⁶.

A discussão sobre a função do Estado na área social faz parte de uma polêmica mais ampla sobre a função global do Estado. Em linhas gerais, como já dissemos, o pêndulo oscilou fortemente. Esteve situado, por algumas décadas, na idéia de que era possível pensar-se num Estado que planificasse integralmente o desenvolvimento em todos seus aspectos, que, através de sua máquina, implementasse os planejamentos, que trabalhasse centralizadamente para levar a cabo esta operação, e que assumisse todo tipo de funções executivas. Na prática, esta visão mostrou graves dificuldades em sua própria concepção, subestimando ou marginalizando a sociedade civil em suas múltiplas expressões, e na implementação efetiva, cuja máquina revelou sérias ineficiências, além do caráter centralizado da gestão que se demonstrou um fator crucial de rigidez e muito distante das exigências da realidade.

O pêndulo girou na direção oposta, para aquela que postulava a necessidade de um “Estado mínimo”. Afirmava-se que suas funções deveriam ser totalmente mínimas e que se deveria deixar o

26. O autor trabalha esta metodologia em: B. Kliksberg. “Redesigning the state profile for social and economic development and change”, *International Review of Administrative Sciences*, jun. 1994.

desenvolvimento entregue ao mercado e à “mão invisível”. O Estado foi sentido como um estorvo para a dinâmica a ser impulsionada. Enfatizou-se a existência de uma antinomia entre Estado e mercado. Finalizou-se um ativo processo de “demolição” do Estado nos países em desenvolvimento. Os esforços se concentraram, durante um longo período, na questão do tamanho, fazendo-se continuados e, muitas vezes, pouco seletivos cortes destinados a reduzi-lo. Foram suprimidas muitas de suas funções. Tratou-se, em muitas ocasiões, de privatizar e eliminar funções, no mais curto prazo, mesmo com a consciência de que as operações respectivas podiam ter sido efetuadas de um modo mais eficiente para o país e de que as supostas capacidades reguladoras públicas, necessárias para a etapa subsequente, eram muito fracas ou quase inexistentes. Também, como no caso anterior, este enfoque apresenta de forma implícita uma subestimação das capacidades produtivas e da aproximação a outras expressões da sociedade civil, que não fossem nem o Estado e nem o mercado como a amplíssima gama de estruturas criadas pela comunidade para cumprir funções essenciais para ela.

A experiência histórica tem indicado que os dois pólos não levavam às soluções procuradas. Referindo-se à experiência americana, Rudiger Dornbusch afirma: “Nos Estados Unidos, já estamos um passo na frente. Vemos que a competição excessiva, a desregulamentação descuidada e a falta de intervenção estatal levaram as coisas muito longe.

O pêndulo se desloca, agora, em direção oposta e já se vislumbra a reaparição do Estado (...). Daqui a dez anos olharemos para trás e veremos um período de reconstrução centrado numa cabal concepção do Estado, na correta classe de cooperação entre o governo, a força trabalhista e o empresariado e na necessidade de que o governo desempenhe um papel essencial na busca de soluções aos problemas da coordenação e exploração dos fatores externos”²⁷.

A rediscussão conceitual de todo o tema que hoje se promove está baseada no choque dos modelos teóricos com a realidade. Os fatos foram colocando em questão pressupostos de grande difusão. Assim, afirma-se que constitui uma “armadilha” reduzir a questão à discussão sobre o tamanho do Estado, e acreditar que sua redução propiciará, automaticamente, as soluções. A invocação dos dados mostra, de forma clara, que o tamanho do Estado medido, entre outros aspectos, em funcionários para cada 100 cidadãos atendidos, e o percentual que representa o gasto público em relação ao Produto Interno Bruto, indicaria que o tamanho relativo do Estado em muitos países em desenvolvimento é consideravelmente menor que o tamanho dele na maior parte das economias desenvolvidas. O tema central não pode ser o tamanho em abstrato, mas qual é a função que deveria cumprir o Estado

27. Rudiger Dornbusch. “Políticas de ajuste y pobreza”. In: BID. Washington, José Núñez del Arco, 1995.

no processo histórico e como dotá-lo da capacidade de gestão necessária para levá-lo a cabo com eficiência.

A realidade, por sua vez, reafirma que no novo mundo globalizado, onde se produziu uma “explosão de complexidade”, ao se multiplicarem as inter-relações e se produzirem mudanças profundas na geopolítica, geoeconomia e tecnologia, em brevíssimo espaço de tempo, existe a necessidade de que o Estado leve a cabo funções que não faziam parte de nenhum de seus papéis, até agora, na História. A globalização, a mudança acelerada, a complexidade vão acompanhadas de uma grande dose de incerteza. Edgard Morin prevê: “O futuro não é, necessariamente, sinônimo de desenvolvimento. Daqui por diante, o futuro se chama incerteza”. Morin ressalta as dificuldades para se vislumbrar o futuro: “Estamos no desconhecido, pior ainda, no inominado. Nosso conhecimento dos tempos atuais se manifesta apenas no prefixo sem forma “pós” (pós-industrial, pós-moderno, pós-estruturalista...) ou no prefixo negativo (antitotalitário). Não podemos dar um rosto a nosso futuro, nem sequer a nosso presente”²⁸. A mesma sensação diante da uma sociedade “cada vez mais globalizada e porque globalizada, também mais complexa e multidimensional” é descrita a partir de pensadores do mundo em desenvolvimento, deste modo: “...navegamos

28. Edgard Morin. “El astro errante”. Buenos Aires, *La Nación*, 1993.

por este furacão de mudanças da globalização quase sem bússola, com limitados e, muitas vezes, desatualizados mapas. Tantas mudanças e tão poucos mapas são algumas das fontes principais do mal-estar, da incerteza e desassossego que tanto se manifesta no mundo atual”²⁹. Estes desenvolvimentos produziram uma ampla demanda por respostas estatais de novo cunho. Michel Crozier aponta: “Precisamos de mais intervenção pública para dominar a complexidade. De uma maneira ou outra, todos os grupos — mesmo os de homens de negócios — exigem a intervenção”³⁰. No mundo em desenvolvimento, a possibilidade de se promover e fortalecer integrações sub-regionais e regionais, que podem ser de tanta relevância diante da globalização, está gerando uma forte corrente de demandas para funções catalisadoras e facilitadoras, as quais um Estado eficiente poderia desempenhar neste campo crucial.

Junto com as demandas que emergem da globalização e da complexidade, existem outras que têm a ver com o desenvolvimento das capacidades reguladoras do Estado. A regulação surge como uma exigência de eficiência econômica e uma per-

29. Guillermo O’Donnell. *El impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa*. BID, 1996.

30. Michel Crozier. “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública”. *Revista del CLAD*, Reforma y Democracia, Caracas, jan. 1996.

cebida inquietude social, diante dos custos enormes que a sociedade toda poderá pagar, se forem entregues a uma certa “mão invisível” alguns de seus aspectos críticos. Lester Thurow adverte com respeito a isso: “Nas sentenças de Adam Smith, a busca individual dos benefícios sempre promoverá o crescimento econômico de uma nação. Mas, na prática, surge um problema. Com muita freqüência, a *mão invisível* de Adam Smith se transforma na mão de um punquista. Os mercados livres e sem amarras têm o costume de descobrir atividades muito rentáveis, mas improdutivas. A experiência prática mostra que a maximização dos benefícios nem sempre conduz à maximização do produto”³¹.

Existem, também, demandas feitas ao Estado, que têm a ver com a iniquidade e seus custos. Dornbusch identifica-as do seguinte modo: “O mercado não facilita uma distribuição da renda que seja socialmente aceitável. A intervenção do Estado, portanto, é legítima, quando se trata de equilibrar a distribuição da renda produzida pelo mercado (...). A igualdade de oportunidades e, em certa medida, de resultados, constitui não apenas um preceito ético, mas também uma necessidade imperiosa, porque cada vez são maiores as evidências de que a excessiva desigualdade provoca o conflito social...”³².

31. Lester Thurow. *La guerra del siglo XXI*. Vergara Editores, 1992.

32. Rudiger Dornbusch, *op. cit.*

O Estado mínimo, quase ausente destes e de outros processos-chave de nosso tempo, e com capacidade de gestão minimizada, muito dificilmente poderá ser de grande ajuda para que a sociedade possa enfrentá-los adequadamente. A idéia subjacente de que o melhor governo é o “não-governo”, confrontada com a realidade, remete à cáustica observação de uma reconhecida autoridade em gerência: “O modelo representa o grande experimento dos economistas que nunca tiveram que administrar nada”³³.

Diante dos pólos do pêndulo, levanta-se, atualmente, uma concepção diferente que mostra, a partir da evidência histórica recente, que as sociedades que conseguiram avanços mais consistentes nas últimas décadas caracterizaram-se por superar a falsa antinomia Estado *versus* mercado. Em seu lugar, procuraram desenvolver um esquema de cooperação entre os principais atores sociais, e integraram ativamente neste esquema as importantes forças latentes na sociedade civil, que ambos os pólos tendiam a marginalizar. Nestes esquemas identifica-se que, entre Estado e mercado, existe uma ampla gama de organizações, que inclui, entre outras, os “espaços de interesse público”, entidades que cumprem fins de utilidade coletiva, mas que não fazem parte do Estado nem do mercado, a nova geração de cooperativas empresariais com

33. Henry Mintzberg. “Managing Government. Government Management”. *Harvard Business Review*, maio-jun. 1996.

extensa difusão em numerosos países desenvolvidos, as organizações não-governamentais, as organizações sociais voluntárias de base religiosa, que cresceram significativamente, as organizações de vizinhos, os grupos ecologistas, o voluntariado e outras formas de agrupamento de esforços da sociedade civil de múltiplas características. Trata-se, na nova concepção, de se “somar” as funções-chave para a sociedade vinculadas com demandas como as que foram antes expostas, e outras que o Estado pode desempenhar, as potencialidades do mercado e as múltiplas contribuições que podem provir da sociedade civil. Nesta perspectiva, é imprescindível levar a cabo o esforço de reconstruir um Estado que venha a cumprir com as novas demandas que se apresentam, que possa combinar-se harmoniosamente com as forças produtivas privadas para obter o melhor resultado para o país, e que seja um fator promotor e facilitador do desenvolvimento de uma sociedade civil cada vez mais articulada, forte e ativa.

Coloca-se, então, a necessidade de se reconstruir o Estado, tendo como horizonte desejável a conformação do que se poderia chamar um “Estado inteligente”. Um Estado concentrado em funções estratégicas para a sociedade e com um desenho institucional e um desenvolvimento de capacidades gerenciais que lhe permitam concretizá-las com alta eficiência. Um dos papéis-chave do “Estado inteligente” encontra-se nas numerosas evidências no campo do desenvolvimento social. Diante de pro-

blemas da magnitude dos que foram esboçados na primeira parte deste trabalho e dos fracassos dos modelos baseados no derrame para solucioná-los, surgiram, como dissemos, novas visões do desenvolvimento, e nelas, o Estado tem papéis de alta relevância.

O modelo do derrame, a visão de que o mero crescimento resolveria, por si só, os problemas de pobreza, levavam a uma concepção minimalista e assistencialista do papel do Estado no campo social. Se isso ocorresse assim, o Estado deveria limitar-se a ajudar a cobrir a defasagem transitória que se daria, enquanto o derrame fosse colocado em funcionamento. Seu papel deveria ser montar programas totalmente conjunturais e focalizados para atenuar impactos. As dotações de recursos para sua atividade social deveriam ser limitadas, visto que eram recursos que estariam sendo “desviados” da política central de crescimento e derrame, que geraria as soluções reais. Conseqüentemente, com estas diretrizes, produziu-se um forte movimento de “desmontagem” do Estado no campo social, desmantelando-se serviços, promovendo-se de fato um êxodo de recursos humanos qualificados do setor público para o setor privado e criando grandes áreas de incerteza para as organizações que operam no setor social, ao depender cada vez mais de decisões externas a elas, tomadas com uma intervenção que as marginalizava. As novas direções do debate marcam que este tipo de reestruturação forçada e estreita do Estado no social estava, na realidade,

agravando os problemas. Diminui-se o investimento em capital humano e capital social, aumentam os já agudos níveis de iniquidade, afasta-se mais ainda a possibilidade de integrar as políticas econômicas e as sociais. As novas orientações do debate sobre o desenvolvimento social sugerem um papel muito diferente para o Estado.

O incremento do capital humano supõe uma política sistemática de longo prazo de uma sociedade nessa direção, em que o Estado tem um papel-chave. O desenvolvimento do capital social requer um Estado que o proteja e promova ativamente as sinergias. A melhoria da equidade exige um esforço ativo do Estado nesta direção. Um trabalho do Banco Mundial sublinha: “...ações estatais que conduzam a uma distribuição mais eqüitativa da riqueza bem poderiam fazer parte integral de uma bem-sucedida estratégia econômica”³⁴. A inter-relação articulada dos planos econômico e social num modelo de desenvolvimento, que mobiliza as complementaridades de ambos os planos, exige do Estado um papel ajustador e sinérgico. A criação de empregos e políticas de renda adequadas terão de fazer parte central desta inter-relação. Por outro lado, parte fundamental do novo papel é o de agregar aliados ao esforço de enfrentar os problemas sociais. O Estado deve gerar iniciativas que promovam a participação ativa neste esforço dos atores sociais

34. Shadid Burki e Sebastián Edwards, *op. cit.*

básicos, empresa privada, sindicatos, universidades e da sociedade civil em todas as suas expressões.

Um Estado inteligente na área social não é um Estado mínimo, nem ausente, nem de ações pontuais de base assistencial, mas um Estado com uma “política de Estado”, não de partidos, e sim de educação, saúde, nutrição, cultura, orientado para superar as graves iniquidades, capaz de impulsionar a harmonia entre o econômico e o social, promotor da sociedade civil, com um papel sinergizante permanente. Desta vez não se trata de postular mais um modelo teorizante. Este tipo de reflexão sobre o Estado tem surgido com muita força, com base na experiência histórica das últimas décadas. Naqueles países em que o Estado assumiu funções deste tipo os resultados foram muito significativos. Amartya Sen descreve o cenário histórico mundial recente, destacando: “De fato, muitos países da Europa Ocidental conseguiram assegurar uma ampla cobertura de seguridade social — com a prestação de assistência em saúde e educação públicas, de formas até então desconhecidas no mundo; o Japão e a região do Leste da Ásia tiveram um alto grau de liderança governamental na transformação tanto de suas economias como de suas sociedades; o papel da educação e atendimento à saúde pública foi o eixo fundamental que contribuiu para a mudança social e econômica no mundo inteiro (e em formas bastante espetaculares, no Leste e Sudeste Asiáticos); e a formulação pragmática de políticas foi-se inspirando tanto no mercado como no Estado

— e de fato, também, em instituições que não pertencem a nenhuma das duas categorias, tais como organizações da comunidade”³⁵.

Nancy Birdsall destaca o papel exercido pelo Governo, no Japão, promovendo a pequena e média empresa, caracterizado por uma estratégia de “crescimento de baixo para cima”, produtora de empregos: “o Ministério de Comércio Exterior e Indústria do Japão considerou a falta de modernização da pequena empresa como um possível obstáculo fundamental para o crescimento”, e o apoio do Governo japonês para essas empresas foi “um dos aspectos mais duradouros e constantes da política industrial”³⁶.

No Chile democrático, o Governo eleito suplantou totalmente a estratégia social da ditadura anterior. Durante ela, se bem que houve êxitos econômicos, deteriorou-se sensivelmente a situação social, estimando-se que o número de famílias localizadas abaixo do nível de pobreza subiu de 20% para 40% da população total. O Governo democrático deu alta prioridade ao social, pôs em marcha uma política social totalmente ativa, baseada em quatro princípios orientadores: equidade, solidariedade, integralidade e participação social. Realizou amplos acordos com o setor privado para melhorar as

35. Amartya Sen, *op. cit.*

36. Nancy Birdsall. “Comentarios sobre *Lecciones del Japón*, de K. Yamada y Kuchiki”. BID, *Development thinking and practice conference*, set. 1996.

condições sociais e estimulou a fundo a sociedade civil. Os resultados deste esforço, que procurou inter-relacionar continuamente o social e o econômico, foram impactantes e os progressos em ambos os campos fortaleceram-se mutuamente.

Nestes e em outros casos, um Estado ativo no âmbito social, atento para as incidências da globalização e o mercado sobre a problemática social, agressivo em matéria de desenvolvimento do capital humano e do capital social, ajustador de alianças estratégicas contínuas entre os diferentes atores sociais em favor da superação da pobreza e posto cabalmente a serviço da sociedade, estão se mostrando como um instrumento histórico chave para as sociedades³⁷.

Alguns dos pontos fundamentais dos riscos que se corre, quando se insiste em posturas como o Estado mínimo, ou quando se permite um Estado orientado por interesses de grupos burocráticos internos, estão expostos, de forma muito aguda, por Paul Streeten. Opina ele que o problema mais sério não provém do fracasso do mercado, mas de seu sucesso, não do fracasso de certas burocracias go-

37. A respeito disso, Federico Mayor afirma: “(...) hoje, mais do que nunca, as convulsões internas dos países e as veleidades econômicas, em nível internacional, reforçam a convicção de que o Estado democrático, genuíno representante dos cidadãos, deve reforçar seu papel como avalista do cumprimento das leis, como agente da unidade nacional e do desenvolvimento, acentuando sua eficácia redistributiva e integradora” (idem, *ibid.*).

vernamentais, antes, ao contrário. Com efeito, resalta: “Se os sinais difundidos pelo mercado estão baseados em uma distribuição muito desigual da terra, de outros ativos e de renda, é o sucesso do mercado em responder a tais sinais o que está provocando o problema”. Relata que “Amartya Sen analisou grandes bolsões de fome e mostrou que, muitas vezes, a disponibilidade total de alimentos era adequada, mas o poder de compra de grupos particulares da população pobre havia declinado. Nessas condições, o mercado era muito bem-sucedido em seus indicadores, incentivos e aplicações, enquanto a população estava faminta”. Do mesmo modo, indica que são os governos bem-sucedidos em perseguir os auto-objetivos de seus funcionários que têm levado a resultados destrutivos, amplamente criticados³⁸.

Dadas as funções mencionadas como desejáveis, como dotar o Estado das capacidades institucionais e de gestão para levá-las a cabo? Qual seria o perfil de um “Estado inteligente” no campo social?

38. Paul Streeten. “Market and States: against minimalism”. *World Development*, v. 21, n. 8, 1993.

4

LINHAS DE TRABALHO PARA O REDESENHO DO ESTADO NO CAMPO SOCIAL

No mundo em desenvolvimento, foram realizadas grandes reformas do Estado na área social, no âmbito dos processos de ajuste macroeconômico. O perfil básico dessas reformas é o que descreve Fernando Zumbado, numa caracterização que pode ser estendida a diversos países: “Até o presente, a reforma social foi o produto das exigências feitas pelos programas de estabilização e pelo ajuste de estruturas econômicas. Neste sentido, infelizmente, a redução efetiva do gasto público social e o desmantelamento dos serviços ineficientes desempenhou um papel determinante no aumento da pobreza. Tardou-se muito na apresentação de programas alternativos mais eficazes”³⁹.

Destas reformas surgiu um Estado pós-ajuste, que parece ter sérias limitações e fraquezas institucionais e de gestão para poder exercer papéis como os que foram delineados no item anterior. É preciso reconstruir o Estado na área social para que as funções mencionadas possam ser executadas

39. Fernando Zumbado. “En el camino del desarrollo humano”, PNUD.

com eficiência. Esta reconstrução não pode ser olhando para trás, pois este não constitui um caminho aconselhável, tendo em conta as importantes deficiências de funcionamento, a rigidez e a incapacidade que as estruturas estatais sociais apresentavam em décadas anteriores. Porém, os meros cortes tampouco constituem a reforma necessária. A posição de Zumbado tem plena sustentação. São necessários “programas alternativos mais eficazes”.

A reconstrução da capacidade de gestão estatal visando a um desenvolvimento social ativo, equitativo e sustentado deve ser feita olhando-se para frente. É preciso conectar o Estado social com as novas fronteiras tecnológicas em desenvolvimento institucional e gerência. Nas últimas décadas têm ocorrido mudanças fundamentais nas idéias básicas de como se obter maior eficiência nas organizações. Observa-se a emergência, em nível mundial, de um novo paradigma gerencial, com modelos analíticos, hipóteses e propostas técnicas muito diferentes daquelas do paradigma que predominou em boa parte deste século⁴⁰. Está havendo a passagem da “administração para a gerência”. As organizações mais eficientes de nosso tempo geraram, em sua prática, muitos elementos deste paradigma emergente e estão operando, cada vez mais, apoiadas nele. A reforma do Estado na área social tem aí uma importante fonte de pontos de referência sobre como administrar

40. O autor trata detalhadamente do tema em: B. Kliksberg. *El pensamiento organizativo: de los dogmas a un nuevo paradigma gerencial*. 13 ed. Buenos Aires, Norma-Tesis, 1995.

organizações no ano 2000, que podem ser de grande utilidade. Está lançado o desafio de cruzar os problemas e as características particulares dos setores sociais estatais com os desenvolvimentos de ponta em gerência de organizações em nível mundial. Este cruzamento não consiste em “copiar” métodos gerenciais em voga. O desafio é muito mais complexo e amplo. Trata-se de ver se é possível a releitura dos problemas de gestão social, apoiando-se nas inovações acerca da compreensão do comportamento organizacional recentes, mas respeitando, totalmente, sua forte singularidade e especificidade. Esta “nova leitura” seria o ponto de partida para se desenhar, a partir dela, soluções técnicas apropriadas para o campo estatal social. O que está lançado, então, não é um trabalho de “apropriação mecânica” de soluções gerenciais de moda, mas um vasto esforço de pesquisa e desenvolvimento para se produzir inovação organizacional nas áreas sociais.

A reconstrução do Estado social avançado implica, então, encarar interrogações básicas como as seguintes:

- Quais são os problemas realmente estratégicos que obstruem a eficiência? A versão tradicional acentua problemas de cunho essencialmente formal, ligados a organogramas, procedimentos, manuais de funções, normas e circuitos. Em gerência avançada, considera-se que isso deve ser melhorado, mas as incidências dessas melhorias sobre o rendimento organizacional final são muito re-

duzidas, e esse rendimento depende de outros temas muito mais estratégicos.

- Como encarar tais problemas apoiando-se nos avanços das ciências gerenciais, mas tendo em conta a acentuada especificidade que a gestão de programas sociais apresenta?
- Como gerar soluções que contribuam, de modo efetivo, para que o Estado cumpra as funções que tem diante de si no campo social, nos países em desenvolvimento, tais como a melhoria drástica da educação e da saúde, o desenvolvimento do capital social, a melhoria da equidade, um uso otimizador de recursos escassos, a geração de soluções com sustentabilidade, a promoção ativa da participação da sociedade civil em todas as suas expressões, na tarefa social, o desenvolvimento das capacidades próprias das comunidades desfavorecidas?

Partindo dessas bases conceituais, sugerem-se, a seguir, algumas linhas de trabalho, consideradas chaves para o redesenho do Estado no campo social. Estas linhas devem ir gerando mudanças graduais na direção das metas propostas. O enfoque sugerido constitui, basicamente, uma estratégia de mudança de caráter seletivo e gradual.

4.1. Reposicionamento organizacional da política social

Nas estruturas estatais do mundo em desenvolvimento, a política social veio operando como uma

área carente de autonomia, em relação a variáveis fundamentais para o êxito de seus objetivos. De fora dela foram determinados aspectos básicos para sua operação real. Normalmente, são as áreas de política econômica dos Estados que tomam as decisões de fundo sobre temas de grande impacto social e as “comunicam”, simplesmente, às áreas sociais, as quais têm uma participação organizacional muito limitada nos processos de tomada de decisões. Os operadores sociais têm pouca presença em decisões cruciais sobre temas, como política de crédito, negociações da dívida externa, políticas tarifárias, política fiscal, que provocam profundos impactos no campo social. Por outro lado, a informação em que se apóiam os processos de tomada de decisões respectivas é quase que integralmente gerada pelas áreas econômicas. São limitados os insumos de informação trazidos pelas áreas sociais, aplicados neles. A localização organizacional das áreas sociais no esquema de “poder real” dos governos oferece, deste modo, acentuadas fraquezas. Independentemente dos “títulos formais”, sua frequência de acesso ao nível presidencial e sua vinculação aos âmbitos críticos de decisão são consideravelmente menores do que as áreas econômica e política.

Nestas condições, a política social desenvolve-se num âmbito de subordinação e de isolamento. O grau de “incerteza” que controla, fator-chave do poder organizacional, é muito baixo. Seus parâmetros fundamentais podem ser alterados de fora, com

facilidade, e podem deixar sem “chão” projetos extensamente trabalhados.

Esta fraqueza organizacional e estrutural da área social é coerente com uma visão de desenvolvimento em que se percebe o desenvolvimento social como um derivado “residual” de outras políticas. Ao se recolocar integralmente tal visão e se observar, como se disse antes, que as alavancas do desenvolvimento são múltiplas, que existem dimensões sociais que são críticas para que este possa ter sustentabilidade e que o “resíduo” pode bloquear todo o processo, surge uma forte necessidade de reestruturação do padrão organizativo tradicional. Como indica, com precisão, Enrique Iglesias: “O Estado é o primeiro responsável por assegurar a grande conciliação do econômico com o social”⁴¹. Levar adiante essa conciliação significa redesenhar os espaços organizativos para favorecê-la. O tema é de alta complexidade. Não se resolve com a criação de pontos isolados de coordenação, como gabinetes, onde a cada certo período de tempo se encontram os responsáveis ministeriais respectivos. Isso é útil, mas constitui um nível primário de coordenação. Para se avançar em direção a um desenho combinado das políticas econômicas e sociais exigem-se níveis muito mais sofisticados. A coordenação deve abarcar as diversas etapas do processo de formulação das políticas públicas. Entre

41. Enrique Iglesias. “Reforma económica y reforma social: visión integral”. BID, *Social reform and poverty*, 1993.

outros aspectos, implica construir bases de dados sobre o social muito mais amplas e de melhor qualidade que as atuais, que possam ser ponto de referência central nos desenhos de políticas. Significa acesso direto das áreas sociais para a conformação das agendas de discussão. Implica montar mecanismos organizativos que permitam a elaboração conjunta de decisões sobre planos cruciais, de modo tal que os esquemas de decisões incluam, plenamente, junto às variáveis econômicas, as variáveis sociais. Requer a criação de sistemas de acompanhamento em tempo real que informem continuamente sobre os impactos sociais das políticas econômicas e permitam retroalimentar sobre o andamento do projeto em seu conjunto. Necessita-se de uma institucionalidade que facilite níveis crescentes de coordenação, em direção ao que, em alguns dos países mais avançados neste tema, ganha o nome de gerar uma “socioeconomia”, ou seja, desenhos integrados e não apenas coordenados de política econômica e social. Existem diversas experiências nessa direção que são indicativas de sua viabilidade. Entre essas, o Governo democrático do Chile desenvolveu um ativo exercício permanente de coordenação estreita das políticas econômicas e sociais. Em Israel, foi desenvolvido um sistema de acompanhamento da situação social, que gera dados utilizados em comum pelos níveis de decisão econômica, social e no parlamento.

Junto ao estreitamento da coordenação, requer-se uma re-hierarquização efetiva das áreas sociais, em termos de seu acesso aos centros de poder básicos.

4.2. Melhoria radical da coordenação intra-Estado social

Os problemas de coordenação das áreas sociais dos Governos centrais não ocorrem apenas para fora delas mesmas. Tendem a apresentar, no mundo em desenvolvimento, níveis de coordenação muito baixos entre elas. Os ministérios que cuidam da área social, como educação, saúde, família, habitação, desenvolvimento social etc., costumam agir isoladamente, bastante desvinculados. As agências públicas de diferentes âmbitos, que operam na área social, têm, por sua vez, nexos reais fracos com os ministérios orientadores e inter-relações limitadas entre elas. Os Fundos de Investimento Social, um esforço institucional significativo, nas últimas décadas têm sido “aceitos”, com limitações, por parte da área estatal social e operam com essa severa restrição. Na realidade, não existem apenas vazios agudos de coordenação, mas também, muitas vezes, fortes enfrentamentos por concorrências, recursos e programas.

Tudo isso tem um importante efeito sobre os resultados finais, visto que a área social é, por natureza, um campo onde nenhum ator institucional por si só consegue atingir metas de fundo. Assim, os objetivos a serem obtidos, em matéria de carências educativas, exigem um respaldo sólido dos sistemas de saúde e nutrição. Os progressos em saúde necessitam de uma cooperação ativa com o sistema educativo. A transformação de zonas urbanas

de habitação marginal em assentamentos estáveis e produtivos requer a ação combinada de diversos organismos sociais. A maximização de resultados só se obtém no campo social quando existe uma integração operacional das diversas áreas.

Por trás das graves dificuldades de coordenação interinstitucional vigentes existem diversos problemas que deveriam ser postos em foco. Alguns deles são de caráter conceitual. Muitos aparelhos burocráticos públicos foram construídos sobre a base de enfoques marcadamente setoriais. O desenho organizacional inclinava-se para separar estritamente os setores, fixar fronteiras rígidas, responsabilidades totalmente demarcadas, institucionalizar uma divisão do trabalho altamente formalizada. A realidade de programas de luta contra a pobreza urbana ou desenvolvimento rural requer outro tipo de desenho organizativo que facilite o cruzamento de enfoque, o trabalho em equipe no campo, a otimização conjunta dos recursos escassos disponíveis. Em vez de continuar “setorializando”, requer-se, na área social, a “interinstitucionalização”, o aumento dos vínculos concretos entre os diferentes atores.

Outros problemas são muito concretos. Existem conflitos de interesses, lutas pelo poder e disputas de espaços. Tais problemas não se solucionam pela via das abordagens tradicionalmente utilizadas, que estabelecem estruturas formais de coordenação, as quais fixam no “papel” diferentes tipos de unidades, onde se produziria a coordenação. Normalmente, essas estruturas formais possuem uma efetividade

limitada, como revelam os graves problemas de funcionamento dos gabinetes sociais. Estes reúnem os ministros das áreas sociais e agências governamentais sociais. Trata-se, evidentemente, de um instrumento útil, mas, na realidade, sua produtividade costuma ser baixa. As agendas tendem a excluir os temas conflitivos e centrar-se em aspectos de coordenação administrativa menores. Os mecanismos técnicos de acompanhamento das decisões adotadas são limitados. As reuniões não contam com um trabalho técnico prévio sistemático que as apóie. A abordagem formal deveria ser substituída por uma abordagem “substancial”. Deve-se partir do reconhecimento de que existem conflitos reais subjacentes e tratar de enfrentá-los. Provavelmente, boa parte deles poderiam ser resolvidos se os atores concretizassem processos orgânicos de negociação, utilizando modelos técnicos avançados. Em primeiro lugar, a negociação permitirá detectar pontos comuns, identificar vantagens para todos na execução de ações conjuntas e desenhar programas associados a partir delas. Experiências em andamento neste campo demonstram que os ministérios e agências podem encontrar com facilidade vantagens para o trabalho conjunto em áreas como a produção para uso comum de informação social de boa qualidade, a formação em *pool* de recursos humanos qualificados em áreas críticas e a negociação unificada diante das áreas econômicas em assuntos relevantes. Isso não resolverá todos os conflitos, mas pode reduzi-los e limitá-los. Junto com isso, devem ser

elaborados mecanismos organizativos que favoreçam uma coordenação efetiva. As reuniões de gabinetes sociais devem estar precedidas de um processo prévio de consultas amplas, que permita estabelecer agendas representativas. Por outro lado, devem ser instalados sistemas que permitam fazer acompanhamento dos resultados da implementação das decisões adotadas e retroalimentar com eles a tomada de decisões dos gabinetes.

Todos estes esforços devem estar respaldados por uma discussão conceitual de fundo, que possibilite um “salto de consciência” com respeito à necessidade de serem superados os enfoques setorialistas, dada a própria natureza dos problemas sociais que a ação combinada requer.

4.3. A descentralização como oportunidade

Uma das principais “oportunidades” de transformação positiva do Estado social, nos países em desenvolvimento, está na descentralização dos serviços sociais para as regiões e municípios. Existem inúmeras indicações favoráveis. Do ponto de vista da efetividade dos programas, pode aproximá-los muito mais das necessidades reais da população que pretende assistir. Em uma perspectiva estritamente gerencial, permitirá níveis de eficiência mais altos ao abrir possibilidades maiores de dinamismo, flexibilidade e agilidade nas respostas. No plano da sustentabilidade dos programas, a médio e longo

prazos, estimula, em princípio, a articulação dos interesses das populações receptoras desses serviços e isso favorecerá a auto-sustentação dos esforços. Significa criar condições para avançar na estruturação de políticas econômico-sociais integradas em nível regional.

Diversos países estão desenvolvendo processos descentralizadores no campo social e nisso se vê, nitidamente, uma direção firme para o futuro. Fazem-se esforços para se descentralizar áreas como educação primária e secundária, serviços básicos de saúde e hospitais, habitação, saneamento ambiental, aquedutos, esgotos, drenagem e dejetos sólidos, nutrição, seguridade social, transporte e cultura, entre outras. Contudo, é preciso dar maior atenção à experiência acumulada referente a dificuldades e riscos, para que se projetem estratégias para enfrentá-los e superá-los.

Entre outros problemas, uma primeira área relaciona-se com o grau de “transparência institucional” do processo de descentralização. Em muitos casos, as funções pós-descentralização entre governo central, regiões e municípios não ficaram claramente definidas, restando grandes áreas de ambigüidade. Isto gera espaço para atritos e choques constantes. Um aspecto crítico é o financeiro. Se a descentralização de serviços não segue acompanhada de mecanismos que permitam às entidades regionais e municipais também dispor dos mecanismos que possam gerar e dispor dos recursos necessários, o processo pode tornar-se regressivo. Como indica

Karin Stahl: “Conduzir uma política de descentralização sem assegurar os recursos dos municípios e sem uma compensação financeira entre as regiões ricas e as pobres, pode agravar, por acréscimo, as desigualdades regionais e, com isso, também as desigualdades sociais, fomentando, assim, uma deterioração maior do sistema estatal de serviços sociais, sobretudo nos municípios mais pobres⁴². Outra dimensão relevante é a relacionada com a capacidade institucional e de gestão das entidades para as quais se descentraliza. Se suas capacidades são fracas, como se pode esperar em princípio, e não se realizar um esforço sustentado para desenvolvê-las, os serviços correm sérios riscos. Entre outros aspectos, numerosos municípios dos países em desenvolvimento apresentam carências de profissões orgânicas no serviço civil, instrumento-chave para essa gestão eficiente. Ilustrando o problema, uma pesquisa na Colômbia, onde se produziu um amplo movimento descentralizador, evidenciou que 85,5% dos municípios, que abrangem 43,5% da população, não tinham as capacidades para enfrentar as tarefas encomendadas⁴³. Um estudo que abrangeu 16 países da América Latina procurou medir a capacidade de gestão dos municípios, através dos seguintes indicadores: “Existência de unidades que

42. Karin Stahl. “Política social en América Latina. La privatización de la crisis”. *Nueva Sociedad*, maio-jun. 1994.

43. Vivas, R., Parra, Sandoval R. “Hacia la municipalización de la educación en Colombia”. ILPE, LC/IP/R81, 1990.

assumem o serviço, recursos humanos qualificados, domínio de tecnologia gerencial, capacidade para se desenvolver projetos, disponibilidade de recursos financeiros, presença de uma estrutura organizacional sólida e vigência de um funcionalismo municipal associado aos serviços”. O resultado obtido foi que, numa escala de (5) como máximo a (1), a capacidade de gestão relevada foi, em média, de (1)⁴⁴. Este tipo de situação pode gerar um “círculo perverso”. Formalmente, delegam-se competências aos municípios, no entanto, paira uma forte desconfiança sobre sua capacidade de gestão. Assim, em vez de tentar fortalecê-la, opta-se por “racionar” a delegação real, criando-se situações de indefinição, que complicam seriamente a prestação dos serviços. As dificuldades, por sua vez, reforçam a desconfiança original.

Dagmar Raczynski adverte sobre outro problema, com base em estudos de campo. Afirma: “Como indica a análise da Argentina e, parcialmente, do Brasil, as pressões e práticas clientelistas, muitas vezes, são mais fortes em nível regional, provincial ou local do que em nível nacional”⁴⁵. A advertência pode se estender a terrenos mais amplos. As pressões de grupos de poder de elite das regiões e municípios podem orientar-se para o desvio dos recursos des-

44. Carlos Mascareño. “Municipalización de los servicios sociales en América Latina”. *Revista del CLAD*, 1996.

45. Dagmar Raczynski. “Estrategias para combatir la pobreza en América Latina”. BID, CIEPLAN, 1995.

centralizados em direção de interesses econômicos ou de poder de tais grupos. Nisso o processo pode desvirtuar-se significativamente.

Os aspectos citados e outros que se podem acrescentar não desqualificam as promessas da descentralização. Estas podem ser tão concretas como as que identifica o BID em seu *Relatório 1996*: “existem evidências crescentes de que o rendimento pode melhorar através de uma maior autonomia dos professores e diretores dentro de suas escolas, acompanhada de mecanismos apropriados para garantir a responsabilidade. A outorga de um maior número de opções aos pais e aos estudantes e o incremento de sua participação e sua voz nas decisões das escolas locais pode incrementar a capacidade do sistema para atender às necessidades. De fato, as mudanças de organização podem constituir um catalisador eficaz para aumentar a prestação de contas, melhorar a dotação de recursos, estimular inovações e gerar os recursos necessários para incrementar a equidade e a qualidade”⁴⁶.

Materializar as “oportunidades” abertas pela descentralização significa explicitar e encarar riscos como os assinalados acima. Evitar pontos ambíguos, criar condições para o financiamento efetivo dos serviços por parte das regiões e dos municípios, fortalecer bastante suas capacidades de gestão e

46. BID. “Progreso económico y social en América Latina”, *op. cit.*

gerar condições que impeçam seu desvio por grupos de elite. Raczynski faz uma recomendação sugestiva: “é um caminho difícil, razão porque é fundamental que seja conduzido por um ‘centro forte’ que o impulsione, guie e evite a agudização das enormes desigualdades territoriais que existem nos países, além da perda de benefícios de economias de escala”⁴⁷.

4.4. Desenvolvimento de meta-redes

As novas perspectivas de trabalho em desenvolvimento social fazem surgir a necessidade de juntar as potencialidades de todos os atores sociais que podem contribuir. Tais atores operam, atualmente, com laços muito fracos de coordenação entre eles, e sem aproveitar as complementariedades que uma ação conjunta poderia produzir. O Estado deve ser o fator convocante da formação de meta-redes, que integrem, junto com os organismos públicos da área social, as regiões e os municípios, as ONGs, fundações empresariais privadas, movimentos sindicais, organizações sociais religiosas, Universidades, organizações de vizinhos, outros atores da sociedade civil e as comunidades pobres organizadas. Estas meta-redes tenderiam a apoiar-se mutuamente e a aproveitar o melhor que cada um dos atores tem para contribuir e, ao mesmo tempo,

47. Dagmar Raczynski, *op. cit.*

superar as fraquezas que apresentam. Como aponta James Migdley, “dever-se-ia levar em conta os papéis respectivos do Estado, da comunidade e dos setores voluntários, analisando os pontos fortes e fracos de cada um destes setores” e “é possível a identificação de estratégias para a harmonização das contribuições da comunidade, do Estado e das ONGs”⁴⁸.

4.5. Participação: uma estratégia mestra

O Banco Mundial publicou, recentemente, o *Participation sourcebook*. Diz-se que “apresenta a nova direção que o Banco está tomando em apoio à participação”⁴⁹. As evidências dos estudos que fez sobre o assunto são totalmente consistentes, os projetos de luta contra a pobreza e desenvolvimento social, que utilizam modelos participativos, têm resultados muito superiores aos que se baseiam em estruturas hierárquicas. Semelhante é, hoje, a conclusão de outros organismos internacionais. O BID acaba de publicar uma obra-guia sobre o assunto e assinala “que vê a participação como o elemento

48. James Migdley. “La política social, el Estado, y la participación de la comunidad”. In: B. Kliksberg (comp.). *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. Fondo de Cultura Económica, 1994.

49. World Bank, “*The World Bank participation sourcebook*”. 1996.

essencial para impulsionar o desenvolvimento e a democracia no mundo”⁵⁰. Os benefícios de se adotar desenhos participativos na programação, gestão e avaliação de programas de saúde, educação, habitação, desenvolvimento rural, melhoria de áreas urbanas marginais, nutrição etc. são, gerencialmente, muito concretos. A experiência indica que o envolvimento das comunidades que se pretende ajudar com tais programas permite estabelecer, com precisão, quais são as necessidades prioritárias, criando um fluxo de informação útil que pode ser crucial para a gestão, promovendo-se a contribuição de idéias inovadoras por parte da comunidade, possibilitando uma avaliação contínua do andamento do programa, e constituindo ainda um preventivo quase não-superável diante da possibilidade de corrupção. Um aspecto básico é que, ao ser “levada em conta”, a “auto-estima” da comunidade se levanta e começa a mobilizar potencialidades latentes, que podem trazer contribuições fundamentais.

Junto com estes benefícios “gerenciais”, a participação comunitária pode ter impactos muito consideráveis em relação a uma meta essencial de desenvolvimento social, em nossos dias: “a auto-sustentação” dos programas. Este é um problema agudo. Assim, indicou-se com relação ao Banco Mundial que “mais da metade de seus projetos foram classificados por avaliadores internos como

50. BID, *Libro de consulta sobre participación*. 1997.

‘de sustentabilidade’ incerta ou improvável, o que significa que, depois de completados, processo este que leva em geral de cinco a seis anos, podem não continuar dando benefícios significativos aos países receptores”⁵¹. Gerar sustentabilidade de médio e longo prazos é um teste crítico para se determinar o real sucesso da gestão social. Sem ela, como afirma essa avaliação, os projetos não conseguem metas duráveis, e são, por conseguinte, ineficientes. Para construí-la, a participação é uma via insubstituível. O envolvimento pleno da comunidade nos projetos vai facilitar e promover o desenvolvimento de capacidades próprias imprescindíveis para se poder pensar em sustentabilidade. Por outro lado, a participação ampla da comunidade permite que se enfrentem alguns dos problemas estratégicos antes colocados, quando se analisou a descentralização. Uma descentralização para os municípios, com ativo envolvimento da comunidade, facilitará que os recursos se orientem efetivamente para as prioridades coletivas e fechará a porta para seu desvio por grupos de elite locais.

Numerosas experiências participativas dos últimos anos mostram o funcionamento prático destas claras vantagens dos modelos participativos. Pode-se encontrar um amplo mostruário de experiências bem-sucedidas de participação nas obras do Banco Mundial e do BID, já mencionadas, e na vasta produção

51. Paul Blustein. “Missionary work”. *The Washington Post Magazine*, 10 nov. 1996.

sobre o tema do sistema feito pela Organização das Nações Unidas. Entre outros exemplos, o Grammen Bank na Ásia, organização de crédito popular, é 75% de propriedade de quem recebe os créditos e tem amplos mecanismos participativos, abrindo caminhos pioneiros neste terreno. Permitiu o acesso ao crédito a camponeses pobres, questão crucial para eles, e o número de seus membros cresceu, em dez anos, de 15 mil para 250 mil. Villa El Salvador, no Peru, população de 250 mil pobres, que partiram da miséria absoluta, desenvolveu um modelo de autogestão participativa baseada em duas mil unidades organizativas, que envolvem a todos os seus habitantes ativamente. Em vinte anos, levantaram 50 mil habitações, uma extensa rede de escolas, centros de saúde, possuem taxas de alfabetização e saúde muito superiores às do país, produzem seus alimentos e desenvolveram um parque industrial para microempresas. A experiência foi premiada pela Unesco, obteve o Prêmio Príncipe de Astúrias, do Rei da Espanha, e recebeu muitos outros lauréis internacionais. Já no campo municipal, a cidade de Porto Alegre, no sul do Brasil, desenvolveu, desde 1989, um amplo sistema participativo para que a população decidisse sobre os investimentos municipais. Em 1995, 100 mil pessoas, numa população de 1,3 milhão, participaram, ativamente, em todo o processo. Considera-se que a alocação e gestão dos recursos melhorou sensivelmente como consequência disso e ilustra as possibilidades de uma ação municipal descentralizada combinada com participação. Em todos estes casos,

e outros semelhantes, houve uma real transferência de poder de decisão para a comunidade. Isso os diferencia das freqüentes “simulações” de participação, onde se promete à comunidade deixá-la participar, mas isso se limita a declarações e aspectos secundários, provocando fortes efeitos de “frustração”⁵².

4.6. Melhoria da qualidade dos serviços

Há um consenso muito amplo de que o Estado deve melhorar drasticamente a qualidade de seus serviços em geral, e dos sociais, em particular. Contudo, é necessário aprofundar a questão. O que é realmente qualidade dos serviços públicos? Christopher Pollitt lança um ponto a ser considerado quanto a isso. A observação da realidade indica que a resposta varia de acordo com os atores. São diferentes as percepções sobre o que consiste a melhoria da qualidade por parte dos políticos, da administração pública, dos profissionais que trabalham nos serviços e dos usuários. Descreve, realisticamente, a situação: “Em primeiro lugar, os políticos no poder estão ansiosos, simultaneamente, em restringir o gasto e fazer crer ao público que o padrão dos serviços públicos básicos não está

52. O autor indaga sobre os obstáculos para a participação em “Participation of Stakeholders”. In: B. Kliksberg. *Social management: some strategic issues*. Nova Iorque, ONU, 1997.

sendo afetado negativamente. Em seguida, estão os gerentes e administradores mais qualificados obrigados a agir de acordo com as ordens de seus chefes políticos e devidamente ansiosos por preservar e colocar em evidência suas próprias instituições. Com frequência, chocam-se com um terceiro grupo, os profissionais do serviço público. Os que, em geral, olham com suspeita a gerência superior. A reação dos profissionais é previsível: tentar preservar sua esfera de autonomia, bem como proteger seus estudantes, pacientes e clientes. Estes consumidores dos serviços públicos constituem nossa quarta categoria, mesmo que não seja uma categoria que tenha exercido qualquer papel ativo no desenho de iniciativas de qualidade. A *qualidade* é algo que lhes foi dada, em vez de ser definida por eles”⁵³.

As iniciativas por melhorar a qualidade dos serviços e introduzir elementos de qualidade total deveriam ter como meta clara as necessidades do último grupo. Deverá ser a eles permitido definir sua própria idéia do que seja qualidade. Quando isso acontece no mundo em desenvolvimento, os beneficiários indicam prioridades, com frequência, bem diferentes das que foram fixadas por grupos fora deles e questões muito concretas, tais como: que a informação sobre os programas não lhes

53. Christopher Pollitt. “¿Qué es calidad de los servicios públicos?”. In: B. Kliksberg (comp.). *Pobreza. Um tema impositergable*, op. cit.

chega, que os formulários dos organismos públicos deveriam estar escritos em linguagem acessível para eles, que as repartições respectivas deveriam atender em dias e horários compatíveis com seus empregos e assim por diante.

A melhoria da qualidade deveria ser feita a partir de e com os beneficiários, para que se transforme em avanços reais.

4.7. Rumo a um estilo gerencial adaptativo

Qual é o estilo gerencial mais apropriado para levar adiante, com eficiência, os programas sociais? A resposta deve ser buscada, em primeiro lugar, nas exigências que surgem dos processos de implementação de tais programas. Os processos se caracterizam por uma alta “volatilidade”. Ao desenvolver no campo programas, por exemplo, de extensão da saúde básica em zonas rurais, de redução da evasão em escolas urbanas em áreas pobres, ou de entrega de alimentos com educação nutricional, que se dirigem a vastos grupos sociais, produzem-se dinâmicas de alta complexidade e variabilidade. Ao redor dos programas movem-se diversos grupos de interesses, entre outros, econômicos e clientelistas, que podem tratar de desviá-los de seus objetivos. Neles intervêm diferentes atores organizacionais, ministérios, regiões, municípios, ONGs, grupos da sociedade civil, com inter-relações variáveis. As comunidades assistidas podem reagir

de modos muito diversos e sua reação pode mudar durante a execução. Na própria implementação do programa descobrem-se oportunidades e riscos não contemplados. Com frequência, apresentam-se decisões externas ao programa em si e, inclusive, a toda a área social, como cortes orçamentários. Em seu conjunto, a execução dos programas tende a apresentar características “turbulentas”. Dennis Rondinelli conclui, analisando as causas de fracassos em diversos projetos de desenvolvimento apoiados por agências internacionais que, “sem considerar o planejamento do projeto ou da forma com que se fez a análise técnica, poucas vezes se chega à observação de que os problemas encontrados eram imprevisíveis”⁵⁴.

Não se trata, portanto, de ajustes nos desenhos anteriores, a questão é mais complicada. Existe uma dinâmica que se desencadeia, que não pode ser prognosticada em diversos aspectos. Essa dinâmica não pode ser tratada com estilos gerenciais burocráticos tradicionais, baseados no controle através de planos, rotinas e normas das operações a serem desenvolvidas, e pressupondo realidades com fortes possibilidades de previsibilidade e onde a projeção de situações, a partir do passado, pode constituir um guia eficiente. No campo da gestão social, a realidade é volátil e o passado é uma

54. Dennis A. Rondinelli. *Development projects and policy experiments: an adaptative approach to development administration*. Nova Iorque, Methuen, 1983.

referência duvidosa para a mudança contínua, em condições básicas. É preciso avançar para um estilo de “gerência adaptativa” estreitamente conectada com a realidade e que vá reagindo a partir do andamento das variações. Isso não suprime o planejamento, mas, sim, variam os tempos. Planejamento e gestão devem se aproximar ao máximo. Planejar, executar, reforçar e redesenhar devem ser uma operação quase fundida. Existem, atualmente, em gerência avançada, diferentes instrumentos técnicos que podem apoiar o estilo gerencial requerido. Entre eles, podem ser úteis os sistemas de acompanhamento em tempo real do andamento e impactos dos programas, que implicam mudar a visão do acompanhamento e avaliação como instrumentos de controle, já que são considerados ferramentas de gestão⁵⁵.

As estruturas organizativas das áreas sociais públicas tendem a seguir os bastante comuns modelos verticais, piramidais e hierárquicos, com inúmeros escalões. Tais modelos apresentam acentuadas disfuncionalidades em relação às exigências resultantes dos processos de descentralização, do interesse por impulsionar as meta-redes e promover a participação e da necessidade de avançar estilos gerenciais adaptativos. Entre outros aspectos, estes modelos tendem a “encerrar-se em si mesmos”, transformar as “ro-

55. A esse respeito, ver José Sulbrandt. “La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales”. In: B. Kliksberg. *Pobreza. Un tema impostergable*, op. cit.

tinias” em metas, desenvolver sérias resistências à participação de atores externos à estrutura, como outros possíveis “sócios” e às próprias comunidades assistidas, além de reagir com rigidez diante das mudanças. Exige-se um avanço em direção a estruturas mais abertas, flexíveis e participativas. O desenho das estruturas organizacionais não é um fim em si mesmo, mas um meio para facilitar o cumprimento de objetivos. Na área da gestão social, o desenho deve favorecer, entre outros, aspectos como a relação ativa com aquilo que acontece na realidade. Mintzberg expõe uma argumentação significativa a respeito disso⁵⁶. Observemos as organizações como círculo em vez de pirâmides. Normalmente, existem os que trabalham na “linha”, nas margens do círculo, em contato ativo com os beneficiários, na realidade. Recebem o *feedback* do que acontece, mas, como seu trabalho se dá em áreas muito delimitadas, seu enfoque também é parcelado. No centro do círculo, encontra-se o nível executivo superior, que sabe para onde a organização está se dirigindo, mas seu contato com a realidade pode ser pobre. Costuma estar fechado nas clássicas “redomas de vidro”. As sugestões que se podem tirar são várias, em termos dos programas sociais, mas é necessário maximizar a interação com a realidade. Seria fundamental estreitar a relação entre a linha e o nível executivo superior para que a

56. Henry Mintzberg. “Musings on management”. *Harvard Business Review*, jul.-ago. 1996.

realidade flua até ele. Assim, é preciso aplicar a moderna estratégia de “visão compartilhada” da organização, o que, em geral, pode ajudar a envolver plenamente a linha na operação, e que, ainda, lhe possibilitará tornar produtiva sua obtenção e análise de informação da realidade.

Em diversas realidades estão se promovendo mudanças no Estado social em direções como as antes indicadas. Assim, em países de ponta nesta área, como o Canadá, “a divisão de finanças e administração do Ministério de Comunidades e Serviços Sociais de Ontário anunciou uma nova estrutura organizacional, baseada num projeto de método administrativo que reduziria os escalões hierárquicos e eliminaria as barreiras estruturais. De acordo com a divisão, este projeto incluía uma mudança na cultura e nos valores (de território, turma e medo, para a de equipe de trabalho, confiança e responsabilidade delegada)”⁵⁷.

4.8. A atenção à especificidade da gestão social

Qual deve ser a orientação estratégica básica para as imprescindíveis renovações institucionais e gerencias a serem realizadas no Estado social? A aplicação de enfoques de administração pública

57. Kenneth Kernaghan. “Empowerment and Public Administration”. *Canadian Public Administration*, v. 35, n. 2, 1994.

tradicional tem demonstrado sérias insuficiências e se choca contra as exigências da realidade. No entanto, tampouco parece haver evidência empírica que respalde a utilização de enfoques de “negócios” neste campo. Por suas metas e características costumeiras, apresentam acentuadas dessemelhanças com os objetivos e a operação típica dos programas sociais. Estes programas possuem metas de desenvolvimento, muitas vezes, com efeitos basicamente de médio e longo prazos, como ocorre na educação. As metas interagem com metas de outros programas. Os objetivos são, em alguns casos, não-mensuráveis pelas vias normais em gestão de negócios, porque são de ordem qualitativa. Por outro lado, nos programas sociais do mundo em desenvolvimento existem “suprametas” que emolduram as metas específicas de um programa numa área determinada. Deseja-se que todos contribuam para melhorar a equidade e superar as discriminações de gênero, favoreçam a preservação do meio ambiente e consigam desenvolver a sustentabilidade. Igualmente, a operação técnica de implementar programas sociais é muito diferente daquela de organizações de negócios. Como se viu antes, caracteriza-se por atores institucionais múltiplos, necessidade de articulá-los, redes, “turbulência”, imprescindibilidade da participação por seus amplos efeitos positivos, necessidade de respeito pelas culturas locais e incidência de fatores políticos, sociais, demográficos e de diversas índoles. A agenda de dilemas gerenciais, que surge em operações desta ordem, é muito singular e diferenciada da própria agenda dos negócios.

Neste campo, é preciso desenvolver um enfoque que destaque as especificidades da institucionalidade social e da gestão social, e procure soluções técnicas apropriadas para elas. É necessário um enfoque de “gerência social”. Entre seus insumos de apoio, devem se encontrar elementos de outros enfoques; no entanto, a abordagem estratégica deve ser diferente e também eficiente em termos de metas e suprametas como as já enunciadas, e de uma operação técnica específica, como é a das políticas e programas sociais. Este enfoque está emergindo, na realidade, em experiências concretas de acertos institucionais e programas bem-sucedidos em diversos países. O tipo de institucionalidade e de gerência, que pode ser detectado em experiências consideradas internacionalmente de excelência gerencial, como o Grammen Bank na Ásia, as Escolas EDUCO em El Salvador ou as feiras de consumo vicinal, na Venezuela, surge desse enfoque diferenciado⁵⁸. Hoje, a constatação desta identidade técnica da gerência social está estimulando esforços na formação de gerentes sociais capacitados no assunto, em diversos países do mundo em desenvolvimento⁵⁹.

58. O autor apresenta modelos conceituais, desenvolvimentos técnicos e experiências em gerência social. In: B. Kliksberg. *Social management: some strategic issues*. Nova Iorque, ONU, Divisão de Administração Pública e Administração do Desenvolvimento, 1997.

59. Um esforço de amplo alcance a esse respeito é a iniciativa empreendida pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, ao

A necessidade de se respeitar as especificidades e não transferir, mecanicamente, o enfoque de negócios a outros campos não é exclusiva do social. Num trabalho recente, Paul Krugman adverte, com veemência, sobre o perigo dessas transferências para o campo econômico: “Um país não é uma empresa”⁶⁰. Chama a atenção sobre o que considera a arriscada tendência de querer aplicar aos países o enfoque de negócios e afirma: “O que as pessoas aprendem ao dirigir uma empresa não as ajuda a formular política econômica. Um país não é uma grande corporação. Os hábitos mentais que fazem um grande líder de negócios não são, em geral, os mesmos que fazem um grande analista econômico”. Ressalta que os problemas são de uma natureza e uma complexidade totalmente diferentes. Previne contra “a doença do grande homem”, que consiste em que pessoas bem-sucedidas num campo acreditam que podem opinar, com autoridade, sobre outros. Sublinha: “A mesma síndrome aparece em alguns homens de negócios, que foram promovidos a assessores econômicos. Eles têm dificuldades em aceitar que devem voltar à escola antes de fazer pronunciamentos num campo novo”.

Assim como o macroeconômico exige uma intervenção competente, a questão da gestão do social

criar o Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social, sendo que uma das áreas centrais de trabalho é a formação de gerentes sociais.

60. Paul Krugman. “A country is not a company”. *Harvard Business Review*, jan.-fev. 1996.

não pode assemelhar-se, nem nas metas nem na operação, à lógica dos negócios. É preciso avançar muito mais além para se garantir aspectos essenciais como acesso, equidade, sustentabilidade e eficiência.

ANOTAÇÃO FINAL

“Cinzentas são as teorias, verde é a árvore de ouro da vida”, dizia Goethe. De fato, diversos modelos teóricos sucumbiram diante da realidade, ou estão altamente questionados por ela, no mundo em desenvolvimento, nas últimas décadas. As aproximações centradas numa visão mecanicista, a qual remete a solução dos agudos problemas sociais vivenciados neste mundo para um futuro imaginário, construído através de um suposto “derrame” do crescimento, não tiveram constatação empírica nos fatos. Pelo contrário, conduziram a uma marginalização sistemática da política e da gestão social, que contribuiu para o agravamento dos problemas. Associadas a uma visão errada, que considera a iniquidade como fator favorável ao crescimento, negada totalmente pelo caso do Sudeste Asiático e outras sociedades, e pelo relegamento do capital humano e do capital social, levaram a um abandono profundo do social. A marginalização do social tem inúmeras conseqüências de grande impacto. No plano macroeconômico, gera fortes bloqueios para as possibilidades de crescimento sustentado. Adiamento da educação, saúde, nutrição, enfraquecimento da família e aumento da insegurança pessoal são processos que minam as bases para o crescimento, repelem investimentos, obstruem o avanço

tecnológico e o desenvolvimento da competitividade externa. O caso da América Latina é um exemplo dos problemas enfrentados em outras regiões do mundo em desenvolvimento. Nancy Birdsall identifica o peso econômico destes bloqueios na região, destacando: “...é possível que as taxas de crescimento, na América Latina, simplesmente não possam ultrapassar 3% ou 4%, enquanto não se contar com a participação e a contribuição de metade da população, que está incluída nos percentuais mais baixos de renda”⁶¹. Esta observação pode ser complementada com outra do Banco Mundial, relacionada ao alto nível de desemprego na mesma região: “Para que a América Latina possa diminuir sua taxa de desemprego nos próximos anos, a região tem que registrar um crescimento de seu produto interno bruto superior a 4%”⁶². Fecha-se, então o círculo. O desemprego crítico que afeta a região, superior a 16%, não se reduzirá sem um crescimento que ultrapasse os 4%, e o mesmo não ocorrerá se não houver uma integração ao desenvolvimento dos vastos setores da população que estão abaixo da linha de pobreza.

A deterioração social apresenta, também, altos custos, em termos de governabilidade democrática. Um amplo estudo de opinião, realizado em 17

61. Nancy Birdsall. “Comentarios sobre *Lecciones del Japón*”, *op. cit.*

62. Louis Guash, chefe do Departamento Técnico do Banco Mundial para a América Latina e Caribe, *op. cit.*

países latino-americanos, indica que, embora a grande maioria da população esteja a favor do sistema democrático, apenas 27% dos entrevistados se dizem satisfeitos com o funcionamento da democracia. Como indicam as conclusões, “esta insatisfação se produz porque os povos esperam que o sistema solucione os problemas que eles identificam como prioritários”, e “em primeiro lugar, percebe-se um importante problema de emprego, que segue acompanhado do problema dos baixos salários”⁶³.⁶⁴

Igualmente, a afirmação de uma antinomia Estado *versus* Mercado, e a conseqüente postulação de um Estado mínimo, estão sendo seriamente questionadas pelos dados da realidade.

Baseando-se nisso, o novo debate está propondo que apenas a ampla soma de Estado mais mercado mais sociedade civil, em todas as suas expressões, é o que tem permitido resultados melhores na História recente. O Estado mínimo ou ausente não parece dar solução aos problemas sociais e, em geral, ânimo para um desenvolvimento sustentado. Ganha peso crescente a idéia de um Estado inteligente, com intervenções estratégicas, de alta eficiência. Merilee Grindle ressalta que surgem indícios de que “...só os Estados podem prover um conjunto de condições essenciais para o desenvolvimento

63. *Encuesta Latinobarómetro* 1996.

64. Um enfoque repleto de sugestões sobre governabilidade e desenvolvimento é colocado por Joan Prats em: *Gobernabilidad y globalización*. ESADE, 1996.

econômico: lei, ordem, políticas macroeconômicas efetivas, desenvolvimento da infra-estrutura, investimento em capital humano, melhoria da equidade”⁶⁵.

Um campo fundamental de atividade do Estado inteligente no mundo em desenvolvimento será, nas próximas décadas, o de impulsionar, enérgica e sustentadamente, uma integração ativa entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social. Ao mesmo tempo, o de zelar por uma melhoria substancial da equidade. Também deverá promover a integração ativa de todas as forças básicas da sociedade, nestes esforços. Para tudo isso, deverá transformar-se num formador de “alianças estratégicas” entre tais forças.

Para se encarar estas novas funções com eficiência, requer-se a realização de uma profunda reforma nas estruturas sociais do Estado. A reforma não pode ser para o passado, mas tampouco consiste no mero recorte ou desmantelamento de tais estruturas. É preciso imaginação institucional para se repensar o Estado no campo social. Torna-se imprescindível para isso a superação dos “sensos comuns convencionais” e os numerosos dogmas de modelos teóricos sem respostas, que impedem o avanço em direção a soluções inovadoras. Esta tarefa coletiva não pode demorar. O “custo de oportunidade social” é muito alto. Cada instante

65. Merilee S. Grindle. *Challenging the state*. Cambridge, University Press, 1996.

que transcorre sem políticas sustentadas de investimento em educação e saúde, sem revisões da equidade, sem serviços públicos sociais eficientes e de alta qualidade, significa duros impactos regressivos nas condições básicas de vida de extensos e sofridos setores do mundo em desenvolvimento, e a prolongação de uma exclusão social injustificável.

BIBLIOGRAFIA

- BELLAMY, Carol. Tercera Conferência Americana sobre a Infância. Chile, Unicef, 9 ago. 1996.
- BID. *Libro de consulta sobre participación*. 1997.
- BID. *Progreso económico y social en América Latina*. Informe 1996.
- BID, CEPAL, PNUD. *Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social*, 1995.
- BIRDSALL, N., ROSS, D., SABOT, R. "La desigualdad como limitación del crecimiento en América Latina". In: *Gestión y política pública*. México, CIDE, 1º sem. 1996.
- BIRDSALL, Nancy. "Comentarios sobre *Lecciones del Japón*, de K. Yamada y Kuchiki". BID, *Development thinking and practice conference*, set. 1996.
- BLUSTEIN, Paul. "Missionary work". *The Washington Post Magazine*, 10 nov. 1996.
- BURKI, Shadid Javed, EDWARDS, Sebastián. *América Latina y la crisis mexicana: nuevos desafíos*. Banco Mundial, 1995.
- BURKI, Shadid Javed. Dissertação no Foro de Diálogo Interamericano, pelo Banco Mundial. Washington, jun. 1996.
- CROZIER, Michel. "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública". *Revista del Clad*, Reforma y Democracia, Caracas, jan. 1996.
- DELORS, Jacques. "Formar a los protagonistas del futuro". In: *Correo de la Unesco*, abr. 1996.
- DORNBUSCH, Rudiger. "Políticas de ajuste y pobreza". In: BID, Washington, José Núñez del Arco, 1995.
- ENCUESTA LATINOBARÓMETRO 1996.
- GRINDLE, Merilee S. *Challenging the state*. Cambridge, University Press, 1996.
- GUASH, Luis. Conferência de imprensa, Banco Mundial, 4 abr. 1997.
- HONGYI, Li, SQUIRE, Lyn, ZOU, Hen-fu. *Explaining international and intertemporal variations in income inequality*. The World Bank, jun. 1996.

- HOPEHAYN, Martin. *Notas para o BID*, inédito, 1997.
- IGLESIAS, Enrique. "Reforma económica y reforma social: visión integral". BID, *Social reform and poverty*, 1993.
- KERNAGHAN, Kenneth. "Empowerment and Public Administration". *Canadian Public Administration*, v. 35, n. 2, 1994.
- KLIKSBERG, Bernardo. "Redesining the state profile for social and economic development and change", *International Review of Administrative Sciences*, jun. 1994.
- _____. El pensamiento organizativo: de los dogmas a un nuevo paradigma gerencial. 13 ed. Buenos Aires, Norma-Tesis, 1995.
- _____. *Social management: some strategic issues*. Nova Iorque, ONU, 1997.
- KRUGMAN, Paul. "A country is not a company". *Harvard Business Review*, jan.-fev. 1996.
- MASCAREÑO, Carlos. "Municipalización de los servicios sociales en América Latina". *Revista del Clad*, 1996.
- MAYOR, Federico. In: BID, *Development thinking and practice conference*, set. 1996.
- MAYOR, Federico. *La integración en América Latina*. Unesco, 1995. (Introdução).
- MIGDLEY, James. "La política social, el Estado, y la participación de la comunidad". In: KLIKSBERG, B. (comp.). *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. Fondo de Cultura Económica, 1994.
- MINTZBERG, Henry. "Managing Government. Government Management". *Harvard Business Review*, maio-jun. 1996.
- _____. "Musings on management". *Harvard Business Review*, jul.-ago. 1996.
- MORIN, Edgard. "El astro errante". Buenos Aires, *La Nación*, 1993.
- O'DONNELL, Guillermo. *El impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa*. BID, 1996.
- OIT. *World Employment Report 1995*.
- PNUD, *Human Development Report (Relatório do Desenvolvimento Humano)* 1996.

- POLLITT, Christopher. “¿Qué es calidad de los servicios públicos?”. In: KLINKSBERG, B. (comp.). *Op. cit.*
- PRATS, Joan. *Governabilidad y globalización*. ESADE, 1996.
- PUTNAM, Robert D. *Para hacer que la democracia funcione*. Venezuela, Galac, 1994.
- RACZYNSKI, Dagmar. “Estrategias para combatir la pobreza en América Latina”. BID, CIEPLAN, 1995.
- REICH, Robert. “Changing degrees”. In: *The Washington Post*, 2 fev. 1997.
- ROCK, Michael. “25 years of economic development revisited”. In: *World development*, v. 21, n. 11, 1993.
- RONDINELLI, Dennis A. *Development projects and policy experiments: an adaptative approach to development administration*. Nova Iorque, Methuen, 1983.
- SEN, Amartya. “Development thinking at the beginning of the 21st Century”. In: BID. *Development thinking and practice conference*. Washington, set. 1996.
- SOLOW, Robert. “Mass unemployment as a social problem”. In: BASU, PATTANAIK, SUZUMURA. *Choice, welfare and development*. Oxford, Clarendon Press, 1995.
- SOLOW, Robert. “The labor market as a social institution”. In: *The Royer Lectures*. Berkeley, University of California, 1989.
- STAHL, Karin. “Política social en América Latina. La privatización de la crisis”. *Nueva Sociedad*, maio-jun. 1994.
- STIGLITZ, Joseph E. “Some lessons from the East Asian Miracle”. In: *Research observer*. The World Bank, ago. 1996.
- STREETEN, Paul. “Market and States: against minimalism”. *World Development*, v. 21, n. 8, 1993.
- SULBRANDT, José. “La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales”. In: KLINKSBERG, B. (comp.). *Op. cit.*
- THE ECONOMIST, 29 abr. 1995.
- THE ECONOMIST, nov. 1996.
- THUROW, Lester C. “Preparing students for the coming Century”. In: Education Review, *The Washington Post*, 7 abr. 1997.
- THUROW, Lester C. *La guerra del siglo XXI*. Vergara Editores, 1992.

- VIVAS, R., PARRA, Sandoval R. "Hacia la municipalización de la educación en Colombia". ILPE, LC/IP/R81, 1990.
- WOLFENSOHN, James D. "1,3 billion people living on a dollar a day". *The Washington Post*, 13 out. 1997.
- _____. "El gasto social es clave". Buenos Aires, *Clarín*, 23 fev. 1996.
- WORLD BANK. *Relatório Anual 1995*.
- WORLD BANK. *The World Bank participation sourcebook*. 1996.
- ZUMBADO, Fernando. "En el camino del desarrollo humano", PNUD.