Como reformar o Estado para enfrentar os desafios sociais do terceiro milênio*

Bernado Kliksberg**

SUMÁRIO: 1. Mais questionamentos do que respostas; 2. Um mundo de perdedores e ganhadores; 3. O papel do Estado no campo social: algumas lições da experiência; 4. Algumas reflexões finais.

PALAVRAS-CHAVE: reforma do Estado; globalização.

Frente à magnitude dos desequilíbrios sociais presentes no mundo em desenvolvimento, este artigo propõe repensar o Estado no campo do desenvolvimento social. Para isso, traça um quadro dos novos desafios representados pelas privações e iniqüidades em todo o mundo. Depois, aponta questões a serem consideradas ao se repensar como o Estado poderia ajudar a enfrentar esses desequilíbrios. Finalmente, tece conclusões sobre como progredir em direção a esse novo perfil de Estado.

How to reform the State in order to face the challenges of the third millenium

Considering the magnitude of the social inequities found in the developing countries, this paper proposes to rethink the State's role in the field of social development. With this purpose, it sketches the new challenges posed by deprivations and inequities around the world and points out issues to be considered when rethinking how the State can help to tackle these imbalances. Finally, it concludes on how to progress towards this new State profile.

---

* Artigo recebido em abr. e aceito em dez. 2000.

** Coordenador do Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social, diretor do Projeto de Modernização do Estado, desenvolvido pela ONU para a América Latina, e consultor de gerência social e reforma do Estado para diversos organismos internacionais e governos nacionais.

1. Mais questionamentos do que respostas

O clamor vem de muito baixo, de populações em massa de todo o globo, e foi expresso em voz alta por alguns dos líderes mais ouvidos do planeta. Figuras do porte do papa João Paulo II e do secretário-geral das Nações Unidas Koffi Annan já destacaram que o século XXI se abre com uma exigência fundamental: como compatibilizar globalização econômica e crescimento tecnológico com eqüidade e desenvolvimento humano para todos?

Os avanços científico-tecnológicos das últimas décadas foram excepcionais. Produziram-se mudanças radicais em numerosos campos, as quais em pouco tempo empurraram para limites totalmente imprevisíveis as fronteiras tecnológicas. Em áreas como as de comunicações, informática, robótica, biotecnologia, genética e muitas outras, a taxa de inovação não tem precedentes em profundidade e velocidade. A capacidade de produção de bens e serviços daí decorrente multiplicou-se continuamente, e, por sua vez, abriu-se uma variedade de novos terrenos para investimento. Tudo isso foi-se dando ao mesmo tempo que a economia mundial se ia reconfigurando, sob o impetuoso processo da globalização. A expansão acelerada dos grandes conglomerados empresariais internacionais, sua tendência à fusão e à concentração, sua operação sob estratégias regionais, intercontinentais e planetárias, deixando de lado os cálculos no nível nacional, foram mudando parâmetros básicos do funcionamento das economias.

O processo tem potencialidades imensas de desenvolvimento tecnológico e melhoria dos níveis de competitividade e produtividade das unidades empresariais envolvidas, mas se apresenta, por sua vez, infinitamente complexo e contraditório em campos como o desemprego, a eqüidade, a pobreza e os problemas sociais em geral. Assim assinalou recentemente o secretário-geral da OIT, Juan Somavía (2000): "A globalização destrói as indústrias tradicionais e cria, por conseguinte, um aumento do número de desempregados superior ao que os setores industriais de tecnologias avançadas é capaz de absorver. O resultado é a marginalização dos trabalhadores do mundo industrializado e também do menos desenvolvido que não dispõem de possibilidades para adaptar-se à nova situação".

Os índices de pobreza aumentaram significativamente em muitas realidades nacionais. A desigualdade alcançou níveis históricos recordes e expandiu-se para numerosas esferas. Ao mesmo tempo que os avanços da pesquisa em saúde são prodigiosos, aumentou o número de pessoas que perdem a vida por doenças que cientificamente podem ser combatidas, mas que, por outras causas, não se controlam. Como nota Jeffrey Sachs, doenças como a malária e o impaludismo de populações pobres ficam, portanto, de fora da lógica do mercado, o qual não obteria lucros maiores investindo em pesquisa sobre elas. Em outra área, a pobreza e, particularmente, o desemprego dos jovens

estão levando a um crescimento acelerado da criminalidade, especialmente a juvenil, em diversas sociedades em desenvolvimento.

Esse quadro global gerou uma infinidade de questionamentos. Como enfrentar os novos desequilíbrios? Como conseguir capturar produtivamente, para benefício do gênero humano em geral, os tão promissores avanços tecnológicos e produtivos? De que novas instituições e regras se necessita?

A evolução da situação levou novamente diversos aspectos do debate a se concentrarem nos papéis que o Estado deveria exercer. Nos anos 1980, a discussão a respeito parecia encerrada. Predominavam correntes de opinião que consideravam que o Estado, em quase todas as suas expressões, era um "estorvo" para o mercado. Que este solucionaria por si os problemas e que o Estado deveria, portanto, ser desmantelado e reduzido à sua mínima expressão. Essas visões vinham substituir as idéias de que o Estado por si só podia gerar o desenvolvimento, que foram características de décadas anteriores. Hoje, ambos os extremos do pêndulo foram desmentidos pelos fatos. Assim como foi errônea a concepção centrada na onipotência do Estado, a realidade demonstrou que o mercado tem um grande potencial produtivo, mas que, carente de regulações, pode gerar desequilíbrios de enorme envergadura. O Pnud (1999), em seu informe sobre o desenvolvimento humano, põe em foco alguns deles: "Quando o mercado vai longe demais no controle dos efeitos sociais e políticos, as oportunidades e as recompensas da mundialização se difundem de maneira desigual e iníqua, concentrando o poder e a riqueza em um grupo seleto de pessoas, países e empresas, deixando à margem os demais. Quando o mercado se descontrola, as instabilidades saltam à vista, nas economias de apogeu e depressão, como a crise financeira do Leste asiático e suas repercussões em escala mundial. Quando o afã de lucro dos participantes do mercado se descontrola, desafia a ética dos povos e sacrifica o respeito pela justiça e pelos direitos humanos".

O pêndulo foi de um extremo ao outro. Ambos produziram conseqüências muito discutíveis, e hoje se abre uma nova onda de perguntas sobre como conseguir um equilíbrio diferente entre Estado, mercado e outro grande ator, a sociedade civil, e que papel o Estado poderia exercer a respeito. As linguagens estão mudando. O Banco Mundial (World Bank, 1997) observou, em seu informe especial sobre o Estado, que, sem um Estado eficiente, o desenvolvimento é muito difícil: "Sem um bom governo não há desenvolvimento econômico nem social". A noção de Estado de bem-estar, aparentemente totalmente deslegitimada durante o providencialismo de mercado, está sendo reexaminada de outras perspectivas. Defende-se a idéia de um Estado de bem-estar produtivo e revisam-se as experiências de países, como os nórdicos e os Países Baixos, que conseguiram avanços nessa direção, obtendo, ao mesmo tempo, bons resultados econômicos e a manutenção de elevados equilíbrios sociais.

Este artigo se insere nessa situação em que há mais perguntas do que respostas, apontando basicamente para um quadro da situação. Frente à magnitude dos desequilíbrios sociais presentes, particularmente no mundo em desenvolvimento, desejamos pôr em foco alguns pontos que deveriam ser levados em conta ao se repensar o papel do Estado no campo do desenvolvimento social. Para isso, propomo-nos a extrair lições dos erros cometidos nas últimas décadas, no balanço quase enlouquecido do pêndulo. Desenvolveremos a este respeito três etapas de raciocínio. Queremos, em primeiro lugar, reconstruir um quadro sintético dos novos desafios apresentados pelas privações e iniqüidades em todo o mundo; em segundo lugar, dentro desse quadro, apontar lições da experiência sobre linhas a serem consideradas ao se repensar como o Estado poderia ajudar a enfrentar esses desequilíbrios; por último, extrair algumas conclusões sobre como avançar em direção a esse perfil de Estado.

2. Um mundo de perdedores e ganhadores

Impulsionada pelas revoluções tecnológicas em curso em variados campos, a produção mundial de bens e serviços tendeu a ampliar-se fortemente, o comércio mundial, por sua vez, expandiu-se no quadro da internacionalização da economia, e prossegue a escalada de inovações tecnológicas que criam novas formas de satisfazer necessidades. Todavia, a crua realidade indica que em seu conjunto a situação evoluiu no sentido, bem denominado hoje pelo povo, de "ganhadores e perdedores". Tanto em termos de países, quanto no interior dos mesmos, há aqueles que receberam ingentes benefícios dos novos desenvolvimentos, que estão ativamente incluídos nessas vantagens, e, por outro lado, há setores muito importantes que ficaram à margem, que em diversos casos foram golpeados em seus modos de sobrevivência e equilíbrio tradicionais e que pertencem ao vasto campo dos excluídos. Essas distâncias, entre aqueles que ganharam e aqueles que perderam, tendem a aumentar, e o problema, em sua globalidade, foi o eixo central dos mais importantes foros mundiais recentes, como os da OMC, Davos e Unctad, havendo um clamor generalizado no sentido de que lhe seja dada a mais alta prioridade e se busquem modos de enfrentá-lo.

Abordamos a seguir algumas das múltiplas dimensões em que se expressa essa dualidade perdedores/ganhadores, inclusão/exclusão, que percorre hoje o planeta.

Aumento da pobreza

Segundo os dados do Banco Mundial (1998), quase 1,3 bilhão de pessoas ganham menos de U$1 por dia, vivendo em pobreza extrema. Três bilhões, a

metade da população mundial, têm uma renda que não excede US$2 diários, achando-se, portanto, em situação de pobreza. Os pobres apresentam uma altíssima vulnerabilidade em termos de saúde. Carecem de elementos que são básicos para qualquer enfoque de saúde preventiva: 3 bilhões não dispõem de serviços de saneamento, 2 bilhões carecem de eletricidade e 1,3 bilhão não têm água potável.

Estudos recentes sobre esse último fator vital para a vida, a água, indicam a magnitude das privações. A Comissão Mundial da Água (1999) informa que, em seu desespero de ter acesso à água, os pobres a compram, pagando por ela em média 12 vezes mais do que o que pagam as classes média e alta. Em Lima, as famílias pobres pagam aos vendedores de água 20 vezes mais por metro cúbico do que o que pagam as famílias de classe média conectadas à rede de água corrente; em Jacarta, 60 vezes mais; em Karachi, 83. A água converte-se, assim, em uma parte importante do mísero orçamento dos pobres. Representa 18% em Onitsha, Nigéria, e 20% em Porto Príncipe, Haiti. A água que chega a essas pessoas é de qualidade duvidosa, e isso as torna muito vulneráveis a epidemias e doenças. Estima-se que a cada ano morrem 3,4 milhões de pessoas por contaminação direta da água, alimentos contaminados ou organismos portadores de doenças, como os mosquitos que se desenvolvem na água.

A pobreza exerce ainda um severo impacto sobre o fundamental campo da nutrição. Segundo estima a FAO (1998), 828 milhões de pessoas dos países em desenvolvimento padecem de fome crônica, e outros 2 bilhões têm deficiências de micronutrientes, como vitaminas e minerais.

Disparidades no acesso a um bem decisivo: a saúde

Apesar dos enormes e tão positivos avanços da medicina em numerosos campos, o aumento da pobreza, as carências, por parte dos menos favorecidos, de condições mínimas de saneamento básico, eletricidade e água — fatores de grande impacto em prevenção em saúde —, os problemas de desnutrição e a falta de acesso a serviços de saúde (880 milhões carecem deles) eram alguns dos fatores que levavam às profundas disparidades existentes. As mesmas podem ser observadas no quadro 1.

Como se observa, em 1997, a expectativa de vida nos 26 países mais ricos era de 78 anos. Nos 49 países mais pobres, em compensação, era de apenas 53 anos: 25 anos a mais de vida, conforme se pertença a uma ou outra área do globo. No que se refere às crianças, a situação é ainda pior. Os avanços da medicina conseguiram reduzir a mortalidade infantil, nos 26 países mais ricos, a 6 por mil (morrem apenas seis crianças antes de completar um ano de idade, de cada mil que nascem). Nos 49 países mais pobres, em compensação, morrem 100 de cada mil antes de alcançar um ano, 16 vezes mais.

Quadro 1

Indicadores mundiais de saúde (1997)

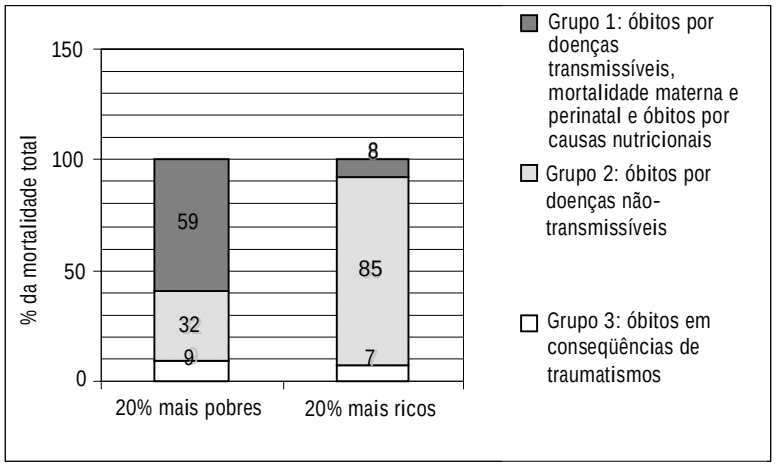
Indicador	26 países mais ricos	49 países mais pobres
Expectativa de vida ao nascer (anos)	78	53
Mortes antes dos 50 anos (percentagem do total de mortos)	8	73
Mortes antes dos cinco anos (por mil nascimentos)	8	144
Mortalidade infantil (mortes no primeiro ano de vida por mil nascimentos)	6	100

Fonte: OMS (1998).

As doenças dos pobres são, também, muito diferentes daquelas que têm as pessoas dos setores de melhor renda, como se pode notar na figura 1.

Figura 1

Distribuição da mortalidade segundo suas causas entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres da população mundial (estimativas de 1990)



Fonte: OMS (1998).

Quase 60% dos óbitos dos 20% mais pobres da população mundial são causados por doenças transmissíveis, pela desnutrição e por mortalidade materna e perinatal. Essa cifra poderia ser reduzida se os pobres tivessem acesso à saúde preventiva e curativa e à nutrição adequada. Nos 20% mais ricos da população mundial, essas causas só geram 8% das óbitos, a maioria dos óbitos surge de doenças não-transmissíveis (cardíacas, câncer etc.).

O Banco Mundial (1993) estimou que 7 milhões de adultos morrem anualmente por doenças transmissíveis que poderiam ser prevenidas ou curadas com custos mínimos. Só a tuberculose causa 2 milhões de mortes anuais e a malária 1 milhão. As mortes de crianças poderiam ser substancialmente reduzidas. Quase a metade das crianças que perecem em países pobres morrem por causa de diarréias e doenças respiratórias, exacerbadas pela desnutrição. As taxas de mortalidade das mães, ao nascerem seus filhos, também poderiam cair vertiginosamente com cuidados médicos adequados. São em média 30 vezes maiores nos países em desenvolvimento do que nos ricos.

Como assinalam os especialistas (Musgrave, 1996), junto a suas múltiplas carências, os pobres padecem, ainda, de "indigência médica", pois seu acesso real a serviços de saúde razoáveis é muito reduzido.

A Organização Mundial da Saúde (1998) descreve vigorosamente a situação geral: "Recai sobre os pobres uma parte desproporcionalmente grande da carga mundial de morbidade e sofrimento. Eles costumam morar em habitações insalubres e fazendas em zonas rurais, ou em casebres nas periferias urbanas pouco atendidas. Estão mais expostos que os ricos à contaminação e a outros riscos em casa, no trabalho e em suas comunidades. Desse modo, é mais provável que sua alimentação seja insuficiente e de má qualidade, que consumam tabaco e que estejam expostos a outros danos à sua saúde. Em geral, essa situação reduz sua capacidade de levar uma vida social e economicamente produtiva e se traduz em uma distribuição diferente das causas de mortalidade. As desigualdades e a crescente diferença entre ricos e pobres, em muitos países e comunidades, ainda que haja um crescimento econômico contínuo, ameaçam a coesão social e, em vários países, contribuem para a violência e a tensão psicossocial".

A escalada da desigualdade

James Wolfensohn (1998), presidente do Banco Mundial, chama a atenção para o crescimento das polarizações: "A diferença entre os países ricos e os pobres está aumentando (…) os ricos estão ficando mais ricos e os pobres mais pobres". E ressalta: "O tema da pobreza e da eqüidade é realmente problema de todos".

Efetivamente, os números indicam que o aumento das desigualdades é uma característica central desses tempos.

Os dados trazidos pelo *Informe sobre desenvolvimento humano* (Pnud, 1999) são muito ilustrativos a respeito, como veremos a seguir.

Cresceram consideravelmente as diferenças entre países. O crescimento foi muito desigual na última década. Mais de 80 países têm renda *per capita* inferior à que tinham uma década atrás ou mais. Cinqüenta e cinco países, a maioria na África subsaariana, no Leste europeu e na Comunidade de Estados Independentes, sofreram uma redução de sua renda. Do outro lado, 40 países tiveram um crescimento médio da renda *per capita* superior a 3% ao ano desde 1990.

As distâncias entre os 20% da população mundial que vivem nos países mais pobres e os 20% que vivem nos países mais ricos dispararam para além de todas as previsões. As diferenças de renda entre ambos, que eram de 30 para 1 em 1960, passaram a ser de 60 para 1 em 1990, duplicando em apenas três décadas. Mas em 1997 já haviam chegado a 74 para 1. A taxa de crescimento da desigualdade continuava em aceleração. O quadro 2 ilustra os aspectos-chave das participações dos 20% que vivem nos países mais ricos e dos 20% que vivem nos mais pobres.

Quadro 2

Disparidades mundiais em fins dos anos 1990

(%)

Dimensão	20% mais ricos	20% mais pobres
Participação no PIB mundial	86	1
Participação na exportação de bens	82	1
Recepção de investimento estrangeiro direto	68	1

As desigualdades não se dão apenas entre países e amplos setores da população. As características do processo levaram a concentrações em muito poucas mãos. O Pnud (1999) qualifica tal processo muito categoricamente. Ressalta que “as desigualdades globais de renda e padrões de vida alcançaram proporções grotescas”.

Entre outras cifras, a esse respeito:

- os ativos combinados das três pessoas mais ricas do mundo são superiores ao produto nacional bruto somado dos 48 países menos adiantados;
- os ativos das 200 pessoas mais ricas são superiores à renda combinada de 41% da população mundial;

- a disparidade é tal que uma contribuição anual de apenas 1% da riqueza das 200 pessoas mais ricas do mundo permitiria dar acesso à educação primária a todas as crianças do planeta.

Os coeficientes de Gini, medida que registra a desigualdade na distribuição de renda (1 é a desigualdade total, 0 a igualdade total), cresceram fortemente em grande parte do mundo em desenvolvimento. Enquanto nos países nórdicos o coeficiente está em torno de 0,25 e nos países desenvolvidos em geral em 0,30, na América Latina ele está em 0,58. O quadro 3 revela a gravidade das desigualdades.

Quadro 3

Desigualdade em alguns países latino-americanos

País	Participação na renda nacional		
	20% mais pobres (%)	20% mais ricos (%)	Coeficiente de Gini
Peru	4,4	51,3	0,46
Equador	2,3	59,6	0,57
Brasil	2,5	63,4	0,59
Paraguai	2,3	62,3	0,59

Fonte: BID (1998).

Os coeficientes de Gini também pioraram sensivelmente no Leste europeu, como mostra o quadro 4.

Quadro 4

Desigualdade no Leste europeu (coeficiente de Gini)

País	1997/98	1993-95	Aumento
Ucrânia	0,23	0,47	0,24
Rússia	0,24	0,48	0,24
Lituânia	0,23	0,37	0,14
Hungria	0,21	0,23	0,02
Polônia	0,26	0,28	0,02

Fonte: Pnud (1999).

Iniqüidade nas oportunidades tecnológicas

Os novos avanços tecnológicos, como a Internet, criaram oportunidades inéditas para o gênero humano. As possibilidades que se abrem quanto a ter acesso à informação e ao conhecimento, partilhar esforços de pesquisa e desenvolvimento técnico, educação a distância, comércio eletrônico de bens e serviços e muitas outras são poderosas e estão mudando a cara de numerosas atividades produtivas.

Estão muito próximas também as possibilidades de interconectar crescentemente a telefonia avançada e os computadores, gerando novas oportunidades ainda mais amplas.

Todavia, o contexto histórico concreto está determinando que este seja um campo no qual o eixo inclusão/exclusão funcione com enorme força. Por um lado, encontram-se aqueles que aproveitam a fundo essas oportunidades e para os quais elas passaram a constituir parte importante de seus recursos para inserir-se e competir na economia. Por outro lado, enormes contingentes da população estão fora da possibilidade real de ter acesso a elas, excluídos do potente mundo virtual em contínuo crescimento.

Ilustram a evolução da situação alguns dos indicadores a seguir, gerados pelo Pnud (1999).

Acesso à Internet

Os 20% mais ricos da população mundial têm 93,3% dos acessos à Internet, os 20% mais pobres apenas 0,2%, e os 60% intermediários apenas 6,5%.

Um fator decisivo de exclusão é a renda de uma família. Comprar um computador significa para um habitante médio de Bangladesh mais de oito anos de renda. Para um americano médio, meio mês de salário. Nos EUA há mais computadores do que no resto do mundo todo.

Por outro lado, os custos de conexão à Internet são muito diferentes. Em vários países africanos, o custo mensal médio da conexão e seu uso podem chegar a US$100, em comparação com US$10 nos EUA.

Outro fator de exclusão é o nível educacional: 30% dos usuários da Internet no mundo têm pelo menos um título universitário.

Também influi na exclusão o domínio do inglês. Esse idioma predomina em 80% dos *sites* da *web*. Por outro lado, só o falam o idioma 10% da população mundial.

A situação, em cada região do mundo, é descrita no quadro 5.

Quadro 5

Usuários da Internet: um enclave mundial (meados de 1998)

Região	População regional (% da população mundial)	Usuários da Internet (% da população regional)
Estados Unidos	4,7	26,3
OCDE (salvo EUA)	14,1	6,9
América Latina e Caribe	6,8	0,8
Sudeste asiático e Pacífico	8,6	0,5
Leste asiático	22,2	0,4
Leste europeu e CEI	5,8	0,4
Estados árabes	4,5	0,2
África subsaariana	9,7	0,1
Ásia meridional	23,5	0,04
Mundial	100	2,4

Fonte: Pnud (1999).
Obs.: A República Tcheca, a Hungria, o México, a Polônia, a Coréia do Sul e a Turquia estão incluídos na OCDE e não nos agregados regionais.

Como se observa, as disparidades quanto ao número de usuários da Internet são enormes. Nos EUA, 26% da população eram usuários da Internet. Na Ásia meridional, onde vivem 25% da população mundial, só 0,04% estava conectado à rede.

Em uma visão de conjunto, em meados de 1998, os países industrializados, que tinham menos de 15% da população mundial, contavam com 88% dos usuários da Internet.

Definitivamente, estão sendo geradas duas realidades totalmente diferentes que vão contribuir para fortalecer os altos níveis de iniqüidade antes detalhados, a não ser que se aja efetivamente a esse respeito. A situação é muito bem descrita pelo Pnud (1999): "Essa exclusividade está criando mundos paralelos. Os que têm renda, educação e conexões *on-line* têm acesso barato e instantâneo à informação. O resto fica com acesso incerto, lento e caro. Quando os habitantes desses mundos vivem e competem lado a lado, a vantagem de estar conectado afastará os marginais e empobrecidos, excluindo suas vozes e suas preocupações da conversação mundial".

Redes telefônicas

As redes telefônicas, fundamentais nos planos mais elementares da existência, têm um papel estratégico crescente, tendo em vista sua importância no mundo da computação e os múltiplos planos de inter-relação entre campos como a telefonia celular e outras áreas de informação. O acesso é aqui também totalmente diferencial para os diversos setores da população mundial.

O número de telefones por 100 habitantes é totalmente distinto no mundo, conforme mostra o quadro 6.

Quadro 6

Linhas telefônicas principais por 100 habitantes (em alguns países)

País	Número de linhas/100 hab.
Suécia e EUA	Mais de 60
França	Mais de 50
Taiwan e Itália	Entre 40 e 50
Argentina, Costa Rica e Arábia Saudita	Entre 10 e 20
China	Entre 0 e 10
Haiti, Quênia, Serra Leoa, Bangladesh, Tanzânia, Uganda e Afeganistão	Menos de 1

Fonte: Pnud (1999).

Numerosos países têm menos de um telefone por 100 habitantes. Mônaco, em compensação, tem 99 telefones para cada 100 habitantes. Só a Tailândia tem mais telefones celulares do que toda a África.

No total, os 20% da população mundial que vivem nos países mais ricos têm 74% das linhas telefônicas do mundo, enquanto os 20% mais pobres só têm 1,5%.

As grandes disparidades em matéria de acesso a telefones, os custos diferentes das chamadas telefônicas e as distâncias de renda determinam um uso muito distinto desse meio básico de comunicação nos diferentes setores da população. Assim, um produto fundamental em um mundo globalizado, a ligação telefônica internacional, tem uma freqüência muito desigual, como vemos no quadro 7.

Quadro 7

Minutos de ligações telefônicas internacionais por ano (em alguns países, 1995)

País	Minutos de ligação internacional/ano
Suíça	247
Canadá	100
EUA	60
Austrália	54
Costa Rica	18
Tailândia	4
Colômbia	3
Egito	2
Federação Russa	2
Benin	1
Gana	1
Paquistão	1

Fonte: Pnud (1999).

As distâncias existentes são enormes. Em diversos países, a média de chamadas telefônicas internacionais chega a cair para uma por habitante por ano, isto é, transforma-se em uma possibilidade quase inexistente.

Futuro das oportunidades tecnológicas

Um ponto central é o que tem a ver com o futuro das oportunidades tecnológicas. Na base dos explosivos avanços tecnológicos em curso estão a pesquisa e o desenvolvimento. Os gastos respectivos estão hoje crescentemente concentrados nos países ricos: 84% do gasto mundial em pesquisa e desenvolvimento se realizavam, em 1993, em apenas 10 países. Portanto, esses países estão orientando a definição de prioridades e as agendas de pesquisa. Além disso, tendem a assegurar para si o controle dos produtos finais, através dos novos regimes internacionais de patentes. Esses 10 países controlavam 95% das patentes dos EUA das duas últimas décadas. Por outro lado, 80% das patentes concedidas em países em desenvolvimento foram dadas a residentes de países industrializados.

Silenciosamente, está-se produzindo uma exclusão muito forte dos países em desenvolvimento do acesso à pesquisa e das possibilidades de influir sobre a definição das linhas de pesquisa e conseguir que suas necessidades básicas sejam incluídas entre elas.

O tema da vulnerabilidade

Uma das dimensões mais graves das iniqüidades características do cenário histórico geral atual é a diferença entre a situação dos países ricos e a dos países pobres, bem como entre os diversos setores de população desses últimos, ante as crises econômicas e os desastres naturais. A experiência histórica das últimas décadas foi muito rica a esse respeito e algumas conclusões são claras.[1]

Nenhum dos dois tipos de problema é uma exceção, que, portanto, só requereria um tratamento *ad hoc*. Ambos demonstraram ser parte integrante do devir histórico normal. As crises econômicas, como a do Sudeste asiático, têm efeitos em cadeia muito pesados na economia internacionalizada, e as conseqüências sociais podem ser de extrema gravidade. Os níveis de vulnerabilidade são determinantes quanto ao peso que tais crises podem ter, e os setores mais desprotegidos são rapidamente arrastados por elas. Mesmo em circunstâncias em que elas se resolvem, aspectos básicos para os ditos setores, como o nível dos salários reais e as taxas de emprego, demoram muito a se recuperar.

Os desastres naturais têm uma presença ativa em todo o globo. Apresentam-se de modo recorrente em diversas zonas, particularmente em áreas do mundo em desenvolvimento, e seus efeitos se repartem de forma totalmente desigual de acordo com o nível de vulnerabilidade prévia da população. As conseqüências, por exemplo, de fenômenos como o El Niño, na América Central, ou as inundações em grande escala na Venezuela não afetaram similarmente toda a população. Caíram maciçamente sobre os setores de menor renda, e a imensa maioria das vítimas provinha deles. Os graus de vulnerabilidade das famílias pobres e das de classe média eram totalmente distintos. Não basta responsabilizar pelo problema desordens imprevistas da natureza. Frente a desordens similares, o grau de proteção, a qualidade das moradias e da infra-estrutura, as provisões de serviços de apoio e resgate, as medidas de prevenção e outros fatores determinaram resultados totalmente distintos.

---

[1] O problema dos diversos níveis de vulnerabilidade às crises econômicas e naturais e da necessidade de políticas especiais de proteção dos setores desfavorecidos foi estudado pioneiramente nos trabalhos de Nora Lustig. Ver, a esse respeito, Inter-American Development Bank (2000).

Neste breve panorama percorrido por algumas das dimensões centrais dos cenários históricos contemporâneos, apreciamos a plena vigência dos eixos perdedores/ganhadores, incluídos/excluídos. Em todas as dimensões abordadas — crescimento da pobreza, saúde, desigualdade, acesso a oportunidades tecnológicas, vulnerabilidade — observamos que eles se encontram no centro da situação. Como enfrentar as imensas privações sociais que esses problemas implicam? Todos os atores sociais deveriam assumir responsabilidades a esse respeito: governos, empresas, sociedade civil, organismos internacionais. Que papel especificamente cabe ao Estado em relação a essas realidades do século XXI? Que atualizações são necessárias no mesmo para cumprir esse papel? A isto se dedica a próxima seção deste artigo.

3. O papel do Estado no campo social: algumas lições da experiência

As últimas décadas se caracterizaram pela queda de diversas suposições sobre o modo como opera a realidade socioeconômica. As ilusões do crescimento fácil e generalizado, impulsionado pela globalização, esbarraram, assim, em um quadro muito mais complexo, no qual, junto às vastas potencialidades produtivas que a globalização desencadeia, encontram-se desequilíbrios sociais da magnitude dos anteriormente referidos. Os erros nos quadros de análise da realidade foram também acompanhados por importantes desacertos quanto a quais podiam ser as soluções concretas mais apropriadas. Assim, referindo-se a um campo macroeconômico, a volatilidade financeira, Hausmann (2000) afirma: "O velho paradigma está morto. Já pensamos que o mercado fosse uma maquinaria que mediria as virtudes de um país. Se a economia de um país se comportasse de forma responsável, o mercado o recompensaria. Caso se comportasse de maneira irresponsável, o mercado o penalizaria. Aprendemos, durante a última década, a dolorosa lição de que os fluxos de capitais são muito voláteis". A lógica da realidade se afasta, nesse campo, das idéias predominantes a respeito.

Isso acontece de modo acentuado no campo social. Acreditou-se que os problemas podiam ser resolvidos sendo delegados em boa parte ao mercado. As respostas a respeito não foram alentadoras. Há numerosas discrepâncias entre a lógica do mercado e características estruturais dos problemas sociais. Acreditou-se, por outro lado, que apenas pelo caminho da sociedade civil se poderia dar solução aos problemas. Esse parece um caminho cheio de promessas interessantes, mas a experiência está indicando que sociedades civis, em muitos casos profundamente debilitadas pelos mesmos problemas sociais que aqueles do mundo em desenvolvimento, têm limitações fortes para sozinhas enfrentarem os problemas. Como destaca a esse respeito um estudo especializado (Katzman, 1999): "É, portanto, paradoxal que, no mesmo momento em que se sustenta uma política que defende a redução das funções do Estado em matéria de proteção e seguridade social, com o objetivo de transferi-las para a socie-

dade civil ou para as instituições solidárias geradas no seio da comunidade, a família — como instituição primordial — dê sinais de não poder sustentar suas funções mais elementares, enquanto as comunidades urbanas, por meio da segregação residencial, parecem haver perdido o capital social comunitário no qual se apoiava sua capacidade para contribuir para a formação da cidadania".

Também outra medida, mobilizar os ativos dos pobres, cheia de perspectivas interessantes, esbarrou, na prática, com dificuldades muito concretas. Ainda que mobilizando os ditos ativos, o que se passa com o acesso a oportunidades de mercado? Se não existem crédito, apoio tecnológico e ajuda para chegar ao mercado, os progressos podem ser muito limitados.

Tudo indica ser necessário, em todo o quadro, um ator: a política pública, que pode ajudar a potencializar algumas das vias anteriores, e outras. Nas últimas décadas, a desvalorização da dita política e os severos cortes, em diversos países em desenvolvimento, em serviços públicos básicos criaram um vazio de ação pública em circunstâncias contextuais em que a mesma era mais demandada do que nunca pelo crescimento da pobreza e pela vulnerabilidade. Contrastando com isso, países desenvolvidos que mantiveram, apesar das restrições fiscais, um investimento sustentado e importante em planos como a saúde e a capacitação de sua população tiveram, além de excelentes índices sociais, altos rendimentos macroeconômicos, porque isso os coloca em sólidas posições competitivas. O *New York Times* (Andrews, 1999) destacava em nota especial recente o caso da Suécia: excelentes resultados econômicos gerais e uma das mais baixas taxas de desocupação, com base, principalmente, no desenvolvimento permanente das capacidades de sua mão de obra. O Pnud (1999) menciona o caso sueco como exemplo: "A formação de aptidões e a capacitação contribuíram para a eqüidade e ajudaram a prevenir o desemprego de longo prazo".

Parece haver um amplo espaço para uma revalorização do papel das políticas públicas frente aos problemas sociais no mundo em desenvolvimento. Não se trata de voltar a visões onipotentes do Estado, mas de pensar em um modelo estatal diferente, muito articulado em redes produtivas com a sociedade civil, em todas as suas expressões, e com as próprias comunidades pobres, buscando, em seu conjunto, soluções realmente válidas para os problemas.

Há um clamor crescente nessa direção. Vai desde campos específicos até propostas de conjunto. Entre muitas outras medidas, que sugerem haver caminhos viáveis, está a de se considerar um problema público o desenvolvimento e a aplicação de vacinas para epidemias que é inadmissível continuarem existindo e que o mercado não enfrentou pela falta de rentabilidade dos respectivos projetos. McGovern (2000) explica os êxitos que programas públicos obtiveram nos EUA oferecendo alimentos às crianças desfavorecidas nas escolas e reclama ação pública para programas similares para os 300 milhões de crianças em idade escolar com fome no mundo. Destaca como as avaliações desse tipo de programa são categóricas. Ao se proporcionar almoço para as crianças nas escolas, baixam as taxas de evasão, melhora o rendimento e

sobe o número de crianças que terminam as quatro primeiras séries do ensino fundamental. O Pnud (1999) traça um amplo plano de linhas de ação que os governos deveriam implementar, entre as quais estão:

- restaurar o pleno emprego e aumentar as oportunidades como importante prioridade da política econômica;
- eliminar os preconceitos contra os pobres no quadro macroeconômico;
- investir na capacidade das pessoas pobres, reestruturando o gasto público e a tributação;
- velar pelo acesso das pessoas pobres a recursos produtivos, inclusive o crédito;
- aumentar a produtividade da agricultura em pequena escala;
- promover a microempresa e o setor não-estruturado;
- insistir na industrialização com mão-de-obra intensiva para aumentar as oportunidades de emprego.

Para reduzir a desigualdade no mundo em desenvolvimento, propõe, portanto, as seguintes medidas, por meio de alianças de governos, empresas e ONGs:

- capacitar as pessoas mediante a educação e velar pelo acesso dos mais pobres à educação — demonstrou-se que a educação é o ativo mais importante em que se baseia a disparidade de renda, e a distribuição salarial entre níveis de aptidão passou a ser significativa;
- fazer com que o abastecimento público de água limpa, a prestação de serviços de saúde e a moradia sejam acessíveis às pessoas pobres;
- pôr mais ativos financeiros e recursos produtivos à disposição das pessoas pobres e criar empregos produtivos e remunerados para elas;
- reduzir a desigualdade mediante a tributação progressiva da renda e outras políticas redistributivas;
- fazer transferências de renda e adotar outras medidas de proteção social durante os períodos de ajuste e crise, e executar programas contra a pobreza em benefício dos mais pobres.

Para pôr em prática políticas com essas características ou semelhantes, requer-se um Estado com linhas organizacionais renovadas. As últimas décadas indicaram a necessidade de políticas públicas, mas também a urgência de atualizar as estruturas estatais executoras e de superar a rigidez e ineficiência que demonstraram em diversos casos.

Quais seriam algumas das linhas de reforma do Estado que poderiam permitir que a política pública social levasse a cabo programas como os sugeridos pelo Pnud e outros semelhantes?

Apresentamos a seguir resumidamente algumas delas. Configuram em seu conjunto o perfil do que poderíamos chamar de "um Estado social inteligente".

Uma meta central: serviços públicos para todos

A pobreza não tem a ver apenas com o emprego e a renda de um grupo familiar. Um componente central é a capacidade real de acesso a serviços públicos elementares. Já se viu, assim, como um fator-chave de risco em saúde pública nos países em desenvolvimento é a falta de acesso dos pobres a serviços que deveriam estar garantidos para toda a população, como o saneamento, a eletricidade e a água potável. O mesmo sucede com o vital campo da educação. Se as políticas públicas não intervêm ativamente para facilitar o acesso universal aos degraus iniciais da educação, produzir-se-ão nos mesmos grandes desníveis entre os diferentes setores sociais, fortalecendo a reprodução de "círculos perversos de iniqüidade". Assim, sem políticas públicas ativas, só as crianças dos estratos altos e médios poderão ter acesso à educação infantil, hoje considerada uma instância indispensável e vital do processo de formação educativa. Por outro lado, o peso que tem o acesso à educação tenderá a ser cada vez maior. Um trabalho de pesquisa no Uruguai (Katzman, 1999) conclui que na cidade de Montevidéu, em 1981, jovens de 20 a 30 anos necessitavam, para manter uma família sem pobreza, de nove anos de escolaridade. Atualmente, precisam de 17 anos de escolaridade.

A noção de serviços públicos deve incluir, desse modo, a idéia, que vem avançando no mundo desenvolvido, de que é necessário garantir os chamados serviços de atenção, como serviços de cuidado diurno às crianças, cuidado aos idosos, cuidado aos enfermos, apoio à família em geral e proteção em caso de crise. Em diversos países, alguns desses serviços são prestados pelas mulheres, sem reconhecimento nem remuneração alguma e sobrecarregando duramente sua jornada. Estabelecem-se, assim, acentuadas desigualdades de gênero.

Serviços públicos básicos de qualidade adequada para todos são uma das missões centrais da visão de um Estado social renovado.

Criação de uma institucionalidade forte e eficiente

Esperam-se dos governos dos países em desenvolvimento políticas sociais ativas e efetivas. Mas quais são os instrumentos organizacionais reais com que contam para isso? Em diversas ocasiões, são eleitos presidentes que fazem do

social o centro de sua proposta eleitoral e têm as melhores intenções de cumprir suas promessas. Quando se deparam com os fatos, constatam que a institucionalidade existente no Estado para isso é de grande debilidade e que, portanto, não podem projetar políticas ambiciosas, pois sua viabilidade organizacional é muito baixa.

Em grande parte dos países em desenvolvimento, o social é institucionalmente o elemento sempre desprezado da administração pública. Os ministérios respectivos têm infra-estruturas muito antigas, carecem de um funcionalismo público profissionalizado e contam com recursos limitados. Por outro lado, acham-se de fato excluídos dos âmbitos de poder nos quais se tomam as grandes decisões de política econômica que vão incidir decisivamente sobre o social. Atuam de acordo com parâmetros fixados de fora, através das ditas decisões. Sua voz política é fraca e sua capacidade organizativa precária. Além disso, nos ajustes e cortes, costumam ser os primeiros da lista, destruindo-se com facilidade programas que se montaram com grande esforço ou perdendo-se valiosas experiências.

O'Donnell (1999) descreve os danos institucionais causados ao setor público nas áreas sociais, em anos recentes, na América Latina, em panorama que não difere muito em outras regiões em desenvolvimento: "os salários, as condições de trabalho e as perspectivas profissionais dos funcionários da área social que estão em contato direto com os pobres e lhes oferecem serviços (trabalhadores da saúde pública, professoras, assistentes sociais) se deterioraram tremendamente. Algo semelhante pode ser dito dos funcionários da burocracia central que trabalham na política social, tanto no plano nacional como, especialmente, no local. É sabido que essas esferas do Estado foram com freqüência bastiões de clientelismo e ineficiência, mas a *blitzkrieg* desatada contra elas, com o propósito de reduzir o déficit fiscal ou por mero antiestatismo, não fez nada para melhorar sua situação. Pelo contrário, em vários países essa ofensiva praticamente amputou o braço do Estado mais necessário para levar a cabo políticas sociais razoavelmente eficazes".

Em muitos países em desenvolvimento, é preciso construir a institucionalidade social necessária. Remodelar a atual em direção à constituição de ministérios e agências com características organizacionais modernas. Criar uma gerência pública social de boa qualidade. Implantar um funcionalismo público baseado no mérito técnico nesse campo. Dar real peso político às áreas sociais, possibilitando-lhes participar, junto com os decisores econômicos, das decisões de fundo sobre políticas econômicas que vão ter amplas implicações sociais.

Montagem de um sistema de informações para o projeto e acompanhamento das políticas sociais

Quais são os níveis de pobreza desagregados por regiões e municípios em um país? Quais são as diversas formas da pobreza? Qual é, em cada município, a

oferta de serviços sociais em relação à magnitude da demanda? Como estão evoluindo variáveis básicas sociais, desde os níveis e as formas de ocupação até os custos das cestas básicas? Quais são os impactos sociais de diversas alternativas de política econômica? Que efeitos econômicos produtivos podem ter, por sua vez, diversas políticas sociais?

Essas e muitas outras perguntas fundamentais para a formulação adequada da política social são de difícil resposta em muitos países em desenvolvimento, devido à carência de sistemas orgânicos de geração de informação especializada sobre o social. Isso deixa os decisores das áreas sociais liberados para a utilização de informação produzida para outros propósitos, dados não atualizados ou de qualidade duvidosa. A tudo isso se soma um problema fundamental de acompanhamento. Uma gestão social eficiente requer informação em tempo real sobre quais são os resultados e impactos concretos que se estão produzindo. No social, com freqüência aparecem efeitos não-planejados, alguns dos quais são desfavoráveis e outros positivos. O terreno é altamente imprevisível. O acompanhamento cumpre funções essenciais.

O estabelecimento de sistemas de informação social com metodologias modernas, processamento informatizado e contato contínuo com a realidade deve ser um dos eixos da renovação da institucionalidade social.

Gestão interorganizacional dos programas sociais

A pobreza e a vulnerabilidade derivam de complexos de problemas que interagem entre si. Os fatores determinantes das privações que afetam amplos setores atuam reforçando uns aos outros. Assim, famílias em crise pelo peso da pobreza vão influir nos baixo rendimento ou na evasão escolar das crianças, o que vai fazer com que, no futuro, as possibilidades dessas crianças terem trabalho estável e formarem famílias sólidas sejam, por sua vez, problemáticas.

As políticas públicas deveriam ajustar-se à natureza estrutural da pobreza para poder realmente causar impacto sobre ela. Se atuam isoladamente, concentrando-se em determinado fator, suas possibilidades de influência estarão fortemente limitadas. A maior produtividade e o maior impacto de políticas e programas sociais estão na integração organizacional de esforços. A experiência comparada indica claramente que os programas sociais mais bem-sucedidos são os que apontaram para essa combinação substantiva de esforços de índoles diversas. Assim, por exemplo, os programas com mais impacto para reduzir a evasão nas quatro primeiras séries do ensino fundamental não são nunca os que se limitam a um enfoque puramente de “educação”, a atuar apenas na aula. Combinam-se com ações sobre os grupos familiares, os níveis de nutrição e outras dimensões. Os programas mais úteis em saúde preventiva são, por sua vez, os que atuam com um enfoque que não é apenas médico, mas incorpora ativamente variáveis educativas, culturais e psicossociais.

Em muitos países em desenvolvimento, as estruturas estatais estão desenhadas e orientadas em sentido quase oposto ao sugerido. Tudo predispõe à ação setorial isolada. Tem-se grande cuidado em traçar fronteiras estritas entre os diferentes ministérios. Delimita-se formalmente, com detalhe, qual é o âmbito do Ministério da Saúde, do da Educação, do que atua com gênero, jovens, família, moradia. Cada um defende duramente sua jurisdição e cuida para que outros não a invadam. O tema não é apenas formal. Predomina toda uma cultura de moldes "feudais". Ergue-se uma infinidade de "torres e pontes levadiças burocráticas" para impedir a entrada de estranhos. No campo social, isso vai contra a lógica básica da política social. A coordenação não é só desejável, é imprescindível para se poder atuar seriamente sobre as múltiplas formas da pobreza e da vulnerabilidade. Se os ministérios e agências não integrarem sua ação por meio de fórmulas interorganizacionais, haverá um uso deficiente de recursos e resultados magros.

Impõe-se levar adiante um trabalho sistemático para passar de uma cultura de "castelos burocráticos" a uma de "redes organizacionais".

Rumo a um papel crescente do estados regionais e dos municípios na política social

A descentralização de funções, responsabilidades e recursos, até os níveis mais próximos da população, aparece como uma via de renovação organizacional do Estado tradicional de múltiplas virtudes. No campo social, parecem ser muitas as suas vantagens. A ação em terrenos como saúde, educação, luta contra a pobreza, fortalecimento da família, prevenção da criminalidade e outros se ajustará muito mais às realidades concretas ao se dar no nível local. Não se tratará de decisões a longa distância, tomadas a partir dos grandes centros urbanos, mas de ações que tomarão diariamente as estruturas institucionais locais, levando em conta as variações de cada realidade. A ação social descentralizada facilitará, portanto, um contato "cara a cara" que é muito relevante no campo social. Criar-se-ão também condições mais propícias para a participação dos cidadãos nos programas sociais e maior viabilidade para que efetivamente possa haver um controle social desses programas. A própria integração interorganizacional a que se fez referência anteriormente será mais fácil de realizar no nível mais limitado dos municípios.

Todavia, a experiência internacional indicou que todas essas virtudes podem não se dar total ou parcialmente, caso não se atente cuidadosamente para certos riscos inerentes aos processos de descentralização no mundo em desenvolvimento. Os municípios apresentam, em muitos casos, marcadas assimetrias entre si. Se nos processos de transferência de recursos não se tomarem medidas de reequilíbrio regional, fazendo discriminação positiva em favor dos mais fracos, a descentralização pode chegar a piorar a situação rela-

tiva prévia. O poder central tem de garantir condições de eqüidade. Delegar dotações tributárias, por exemplo, para financiar saúde ou educação, pode ter resultados muito distintos, segundo as capacidades contributivas reais existentes nos diversos tipos de município.

Outro risco é o que deriva de outra ordem de assimetria: os níveis de polarização social no interior dos estados regionais e dos municípios. Em numerosos casos, há "oligarquias" locais, pequenas, que controlam há tempos imemoriais o funcionamento da sociedade local. Caso não se consigam condições democratizantes, o mais provável é que as ditas minorias "se apossem" da descentralização a favor de seus próprios interesses. Outro problema é o grau de força real dos municípios para executar políticas sociais. Não bastam a boa vontade descentralizante do poder central e as intenções positivas dos prefeitos. Deve-se desenvolver uma institucionalidade social local. Inúmeros municípios do mundo em desenvolvimento não têm nenhuma área institucional especializada no social, ou ela faz parte de outras áreas. É necessário fazer um trabalho de *institutional building* social no nível municipal e desde já capacitar recursos humanos locais para gerir os programas.

A Cepal (1999) adverte, em um trabalho recente, para alguns desses riscos, no caso da América Latina. Afirma, em referência aplicável também a outras realidades regionais: "A descentralização oferece teoricamente vantagens derivadas de uma provisão local de serviços que fomenta uma maior responsabilidade e um melhor controle por parte dos usuários e das respectivas comunidades, o que se pode traduzir em uma gestão social mais eficaz. Em vista da disparidade de renda e disponibilidade de capital humano no interior dos países da região, essa transferência de responsabilidades sociais pode ter sério impacto em termos de eqüidade territorial".

O caminho da descentralização deve ser firmemente adiantado, mas é necessário adotar políticas para enfrentar os riscos mencionados.

Uma chave estratégica para renovar a institucionalidade social: a participação comunitária

As medições comparadas são conclusivas. Os programas sociais com ativa participação comunitária em seu projeto, gestão e avaliação têm resultados muito superiores aos programas de moldes tradicionais burocráticos verticais. Entre outros, um estudo do Banco Mundial (Narayan, 1994) analisou o rendimento, sob diversas modalidades organizacionais, de 121 projetos de dotação de água potável a grupos camponeses pobres em 49 países da África, Ásia e América Latina. Os projetos em que a participação comunitária foi elevada tiveram um alto rendimento em 80% dos casos e um rendimento médio nos 20% restantes; nenhum teve baixo rendimento. Em compensação, entre os projetos com baixa participação comunitária, só 2,7% tiveram um alto ren-

dimento, 40% tiveram rendimento médio e 57,3% apresentaram rendimento baixo. Resultados semelhantes foram obtidos em diversas realidades nacionais e regionais e diferentes campos sociais. Os projetos sociais mais bem-sucedidos das últimas décadas, como, entre outros, o *Grameen Bank*, em Bangladesh, as escolas Educo, na América Central, e Villa El Salvador, no Peru, são todos eminentemente participativos.

A participação traz para o processo organizacional elementos muito concretos que influem nessas diferenças. Entre eles, a concepção dos projetos em conjunto com a comunidade pobre permite que ela incorpore a ele suas verdadeiras prioridades. Sua intervenção na gestão do projeto dá-lhe uma força singular. Ao sentir-se dona real do projeto, a comunidade traz iniciativas, idéias, preocupa-se com cada detalhe de seu funcionamento. Sua integração ao acompanhamento e à avaliação permite que o projeto tenha um "solo" permanente de realidade. Os beneficiados estarão dizendo continuamente em que medida se cumprem ou não os objetivos fixados e que correções deveriam ser introduzidas. A participação assegura, também, a transparência do projeto. Talvez, acima de todas as coisas, o *ownership* da comunidade vá gerando um fortalecimento da mesma. Ela aprende, cresce, eleva sua auto-estima, e se criam bases para a sustentabilidade do projeto quando for retirada a ajuda externa.

Todavia, apesar de suas notórias vantagens gerenciais, que se somam a suas desde já importantes conseqüências positivas quanto à democratização, a participação avança limitadamente no campo social nos países em desenvolvimento. Os aparatos públicos dizem, em muitos casos, estar de acordo com ela, e inúmeras políticas públicas a proclamam, mas, na prática, são postas fortes travas e dificuldades a ela, e as frustrações que as comunidades pobres acumularam nesse campo são incontáveis.

Uma das revoluções organizacionais mais importantes a serem feitas no Estado, para convertê-lo em um Estado social inteligente, é conseguir mudar a cultura burocrática atual, aberta ou disfarçadamente antiparticipativa, substituindo-a por uma cultura realmente interessada na participação e disposta a promovê-la. Não se trata de um problema de meras formas. Não será por decretos ou regulamentos que se poderão conseguir essas mudanças. Há algo mais profundo. Há toda uma cultura organizacional baseada na hierarquia, na verticalidade, com fortes marcas autoritárias, que se choca com as propostas de gestão consultada, partilhada, democrática, implícitas na participação. A dita mudança é possível utilizando as estratégias apropriadas. Já há diversas experiências de trabalho participativo conjunto entre a burocracia pública e a comunidade, com excelentes resultados em diferentes realidades, como a do orçamento municipal participativo na cidade de Porto Alegre, internacionalmente laureada. Também começa a haver significativas experiências de participação dos funcionários na gestão de suas próprias organizações, passo que desde já assentará bases efetivas para uma cultura pró-participação da comunidade, como as que se estão dando em serviços sociais no Canadá (Kernagham, 1994).

Além de todas as vantagens mencionadas e outras que podem ser acrescentadas, a participação tem uma adicional muito relevante ligada a nosso ponto anterior. A soma descentralização mais participação comunitária é uma combinação poderosa. A intervenção ativa das comunidades locais nos processos de descentralização, integrando-se à concepção de políticas, à gestão e à avaliação do município, cria condições muito mais propícias para que os objetivos básicos da descentralização se cumpram. Impede que elites de poder se apossem da descentralização, incentiva e apóia a ação dos funcionários, enriquece a capacidade de gestão, é um potente método anticorrupção e agrega uma instância de avaliação de alta eficiência.

Um Estado orienta para "tecer" redes intersociais

Nos países em desenvolvimento, tem sido muito comum perceber problemas importantes, entre eles os sociais, como um jogo excludente do ponto de vista organizacional. Diriam respeito ou ao Estado ou à sociedade civil ou ao mercado. A um só deles. De acordo com essa lógica, enfatizam-se os pontos fracos de cada um desses atores e se dá destaque aos conflitos históricos e potenciais. O tipo de raciocínio é "com o Estado não se pode, porque em tal oportunidade..." ou "com as ONG não se pode contar, porque não são sérias, como aconteceu com tal entidade..." etc. A realidade social é tão difícil que antes de mais nada exige a responsabilidade de todos os atores sociais. Como sublinha, entre outros, Wolfensohn (1998) "todos devem cooperar" porque diz respeito a todos o que vai acontecer. Por outro lado, é necessário capitalizar o que cada um deles pode oferecer, não podem ser deixadas de lado capacidades que poderiam ser mobilizadas. A cultura das "falsas oposições" deveria ser substituída aqui pela de "utilizar o melhor de cada um e complementar-se uns aos outros".

É preciso construir redes intersociais orientadas para a solução de problemas sociais concretos de envergadura. Nelas, a política pública deve desempenhar um forte papel de convocadora da rede, seu contínuo elemento propulsor e ator relevante. Mas deve buscar ativamente aglutinar na rede os diversos atores possíveis. A sociedade civil pode dar contribuições de grande valor para a solução dos problemas sociais. As comunidades religiosas, os sindicatos, as universidades, as associações de moradores, as ONGs constituídas para trabalhar no campo social e muitas outras de suas expressões podem trazer idéias, recursos humanos e recursos financeiros inestimáveis. A potência do voluntariado social em diversos países desenvolvidos e em países pequenos como Israel, onde quase um terço da população participa ativamente de tarefas voluntárias, gerando grande quantidade de serviços sociais em saúde, educação, atenção a deficientes, atenção a idosos e outros campos, são uma indicação das energias latentes a esse respeito. A tudo isso se deve somar a

tentativa de mobilizar a responsabilidade social do mundo empresarial para implicá-lo diretamente como ator em esforços sociais de magnitude.

As redes intersociais são uma trama complexa. Significam diversos atores com experiências diferentes, linguagens distintas, pouca prática de trabalhar uns com os outros, preconceitos mútuos.

Para montá-las e fazê-las funcionar, é preciso uma ação sistemática e laboriosa. O Estado social inteligente deveria desenvolver as capacidades respectivas, que implicam, entre elas, habilidades de entrar em acordo, negociar, planejar em conjunto e criar desenhos organizativos muito ágeis e abertos.

Transparência, uma reivindicação generalizada

Uma das maiores críticas ao Estado em décadas recentes tem sido a existência de práticas corruptas que não têm punição. Trata-se de um problema muito amplo, que não afeta apenas o mundo em desenvolvimento. Veja-se, por exemplo a descoberta de práticas corruptas sistemáticas na Itália, faz alguns anos, e recentemente em diversos países do Sudeste asiático. Tampouco se limita de modo algum às áreas sociais. As pesquisas modernas sobre corrupção ressaltam, ademais, que sempre que há um corrupto no setor público, há um corruptor no setor privado.

A corrupção tem a ver com combinações intra-sociais às vezes de vastos alcances. Por exemplo, alguns dos episódios de corrupção de maior envergadura na América Latina nos últimos anos não se originaram no setor público. O desfalque de boa parte dos grandes bancos da Venezuela, há poucos anos, que significou uma perda de vultosos recursos para o país, foi dinamizado por práticas corruptas dos grandes banqueiros privados, amparados pela falha dos órgãos públicos de regulação. A corrupção que acompanhou alguns processos de privatização, em diversos países do mundo em desenvolvimento, esteve ligada a articulações de interesses público-privados.

Hoje há, em todo o mundo, um clamor generalizado pelo fim da corrupção. Seus custos para as economias dos países em desenvolvimento são totalmente intoleráveis, e suas conseqüências morais ainda piores. No campo social, a corrupção implica um verdadeiro crime ético: estar subtraindo recursos de políticas e programas destinados aos setores mais desfavorecidos da sociedade.

O Estado social inteligente deve sofrer uma transformação radical nesse campo. Devem-se empregar todas as estratégias anticorrupção que possam ser efetivas. Entre elas, em primeiro lugar, cabe desenvolver um grande trabalho formativo a esse respeito. Devem-se criar espaços sistemáticos para discutir o problema em todos os quadros de educação de funcionários públicos e estabelecer claros códigos de ética a serem implementados rigorosamente. Por outro lado, é necessário tornar transparente para os cidadãos toda a ação

do Estado no campo social. A informação a respeito deve ser plena, permanente e totalmente acessível. Os propósitos dos programas, os recursos que vão ser utilizados, suas fontes de financiamento e os processos de execução devem ser dados tão acessíveis quanto qualquer informação administrativa elementar. Nesse ponto, a informática e a Internet poderiam dar contribuições muito valiosas.

Ao mesmo tempo, devem-se criar canais por meio dos quais o controle social da gestão pública se possa fazer sentir. Todo o sistema deve conter, também, instâncias de punição claras e bem-garantidas. A corrupção deve ser convertida em uma exceção, castigada moralmente, mas, além disso, motivo de riscos penais muito sérios, e em uma ação muito difícil, pelo permanente controle por parte dos sistemas preventivos estabelecidos e dos próprios cidadãos.

O enfoque da gerência social

Um Estado social inteligente deve ter grandes capacidades no terreno da gerência social. O que é gerência social? Estamos falando de boa gerência empresarial? Acreditamos que no campo social há problemas gerenciais que são semelhantes a alguns existentes na gestão normal de qualquer tipo de organização, mas há outros que são muito específicos e que merecem uma atenção particular e critérios técnicos apropriados para eles.[2] Alguns surgem dos pontos anteriores. Uma gerência social eficiente deve tender a privilegiar a participação da comunidade, descentralizar em direção aos municípios, propiciar a formação de redes interorganizacionais até o interior do setor público e redes intersociais com outros atores da sociedade, praticar sistematicamente a transparência, gerar, como propusemos, informação contínua sobre o social e levar adiante organicamente o acompanhamento e a avaliação dos programas. Tudo isso coloca a necessidade de capacidades, aptidões, orientações e critérios gerenciais muito particulares, bem diferenciados dos que supõe a tradicional gerência hierárquica. Nesta, participação, descentralização e redes têm um significado limitado; na gerência social, são fundamentais para o êxito.

Mas a tudo isso deve-se somar que a missão organizacional da gerência social é de uma complexidade singular. Os objetivos que as políticas e programas sociais perseguem não são semelhantes aos que se buscam em outros campos organizativos. Quer-se que os programas sejam eficientes em termos costumeiros do uso de recursos objetivos, mas, ao mesmo tempo, que seus impactos finais sobre a pobreza sejam os realmente esperados, o que implica outra ordem de eficiência, de caráter quantiqualitativo. Deseja-se que os pro-

[2] O tema da gerência social é detalhadamente tratado em Kliksberg (1998).

gramas contribuam para melhorar efetivamente a eqüidade, tema crucial hoje para o mundo em desenvolvimento, para o que devem atender a múltiplas considerações sobre aqueles que são finalmente os beneficiários. Aspira-se também a que os programas gerem auto-sustentabilidade. Este ponto é muito relevante. Informes internos do Banco Mundial (Blustein, 1996) indicavam que cerca de 50% de seus projetos não cumpriam com essa condição. Cinco ou seis anos depois de se completarem os projetos, ao se retirar a ação do organismo internacional, os benefícios para a comunidade se interrompiam, pois não se haviam desenvolvido forças que possibilitassem a auto-sustentação dos programas.

Por outro lado, a dinâmica dos programas sociais em funcionamento costuma diferir marcadamente do que sucede em outros campos organizacionais. Os programas se caracterizam por uma alta volatilidade. Iniciada sua gestão, podem-se esperar contínuas mudanças não previstas e em alguns casos sequer previsíveis. Intervêm neles múltiplos atores, há em jogo interesses clientelísticos, políticos, econômicos, as comunidades pobres têm instabilidades básicas. Tudo isso — e outros fatores — determina que surjam continuamente variações, algumas das quais colocando obstáculos impensados, e outras também criando oportunidades que poderiam ser aproveitadas. A situação se caracteriza pelo que Dennis Rondinelli (1983) afirma, depois de analisar numerosos programas implementados por organismos internacionais no mundo em desenvolvimento: "independentemente da abrangência do planejamento do projeto ou da forma como se efetuou a análise técnica, raras vezes se faz a observação de que os problemas encontrados eram imprevisíveis".

O Estado social inteligente necessita de um enfoque de gerência social que atenda a todas essas especificidades: missão particular dos programas sociais, dinâmicas de alta volatilidade, orientação para a participação, a descentralização, a armação de redes, transparência. Isso suporá a formação especializada de gerentes sociais capacitados para atendê-las, e uma cultura geral organizacional que as privilegie e esteja pronta para enfrentá-las.

Um Estado social inteligente implica reformas profundas do Estado no mundo em desenvolvimento nessas direções e outras agregáveis: orientação clara para serviços públicos básicos para todos; criação de uma institucionalidade social forte e eficiente; montagem de um sistema de informação para a concepção e o acompanhamento das políticas sociais; articulação interorganizacional; descentralização; participação comunitária ampla; redes intersociais; transparência; um enfoque de gerência social.

Que condições de fundo são necessárias para propor reformas nessa direção e transformar o Estado para aplicar políticas públicas inovadoras nos moldes das anteriormente mencionadas (Pnud, 1999), que permitam enfrentar os gravíssimos problemas de exclusão que hoje abalam os países em desenvolvimento? Em seguida, formularemos algumas reflexões finais a esse respeito.

4. Algumas reflexões finais

Uma primeira condição de fundo essencial para progredir em direção a essa ordem é que a causa de uma reforma nos papéis e características do Estado social deve contar com um sólido apoio da sociedade. A experiência tem comprovado reiteradamente, em matéria de reforma do Estado, que as mudanças induzidas por meio da mera racionalidade técnica têm "pernas curtas". Podem ser obstruídas ou revertidas com facilidade. As reformas profundas requerem contar com o correspondente apoio social e político ativo às mesmas. Esses apoios são convocáveis, nesse caso, dados os fins perseguidos: contar com um Estado que possa ajudar ativa e eficientemente a enfrentar a pobreza, as disparidades em saúde, a desigualdade, o acesso diferencial às tecnologias, a vulnerabilidade e outros desenvolvimentos sociais alarmantes, como o aumento veloz da criminalidade.

Todavia, em numerosos países em desenvolvimento é preciso abrir e ativar um grande debate sobre aspectos muito relevantes do problema. Assim, tende a haver uma propensão consistente a ver os déficits sociais como problemas lamentáveis, mas adiáveis, e que se resolverão automaticamente por meio do "derrame de benefícios" que se produzirá ao se adotarem as receitas econômicas em voga nas últimas décadas. Nessa concepção, o social é visto basicamente como um gasto, necessário antes de mais nada por razões políticas, mas que se deve limitar, porque desvia recursos do movimento econômico real.

Avançou-se nesse debate nos últimos anos, mas resta um amplo caminho a percorrer. Demonstrou-se que o social não se soluciona através do "derrame". Na grande maioria dos casos estudados pelos informes sobre desenvolvimento humano das Nações Unidas, por exemplo, mesmo havendo crescimento econômico, em condições de alta iniqüidade, ele não circula, tende a estacionar-se em certos setores da sociedade. Os perdedores continuam aumentando, e os ganhadores ampliam suas distâncias relativas em relação a eles. Um caso típico é o da América Latina. Birdsall e Londoño (1997) demonstraram que é tal o peso da desigualdade no desenvolvimento social, que a elevada pobreza presente seria a metade caso permanecessem os níveis de desigualdade (igualmente altos) de inícios dos anos 1970 e não houvessem subido aceleradamente como o fizeram. Portanto, o que se afirma é que se os esforços imprescindíveis para que uma economia cresça e tenha estabilidade, progresso tecnológico e competitividade não forem acompanhados por enérgicas políticas públicas sociais, os déficits sociais não se resolverão.

A política social não é, então, um paliativo enquanto se produz o derrame, é um ator fundamental para um desenvolvimento equilibrado.

Mas o debate a travar no mundo em desenvolvimento deve ir ainda mais longe. O que há a discutir é que o social não é definitivamente um gasto, mas um investimento. Destinar recursos de forma conseqüente no tempo

para o desenvolvimento da educação de uma população, elevar os anos de escolaridade e a qualidade dos conteúdos, melhorar os índices de saúde pública, aumentar a cobertura de água potável e serviços de saneamento é potencializar o recurso mais valioso com que conta qualquer economia no século XXI, a qualidade da população. Diversas medições recentes o estabeleceram quantitativamente.

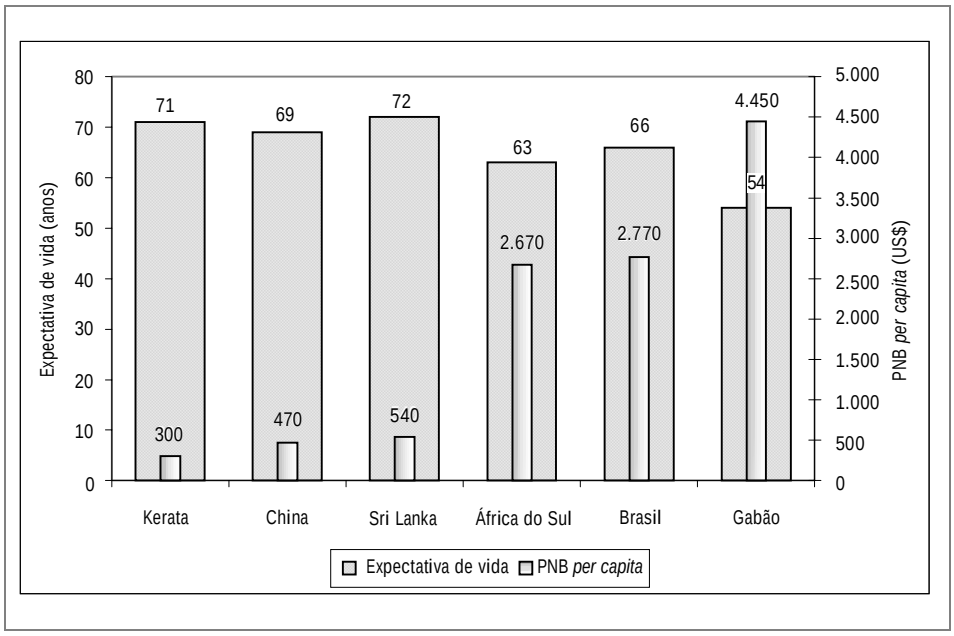
Assim, se determina que um dos investimentos mais rentáveis do planeta é na educação de meninas pobres, porque redundará em reduzir a gravidez adolescente, aumentar o preparo dessas meninas para as etapas de préparto e parto e suas possibilidades de administrar recursos nutricionais escassos. Tudo isso baixará fortemente as taxas de mortalidade materno-infantil. Em outras áreas, como já se mencionou, a possibilidade de alcançar condições básicas da competitividade está fortemente ligada à qualificação média da mão-de-obra de um país. Nos últimos anos, diversos investimentos tecnológicos de ponta elegeram, para radicar-se, um país latino-americano pequeno e pobre em recursos naturais, a Costa Rica. Um fator decisivo de sua escolha foi o fato de se tratar de um dos poucos países que investiram sistematicamente, durante décadas, em saúde e educação e contam com uma população de boa qualificação e um sólido sistema sanitário e educacional.

A política social, além de imprescindível e urgente para enfrentar os déficits nesse campo, é, nas visões modernas do desenvolvimento, uma alavanca poderosa de crescimento sadio. Como o afirma precisamente Alain Touraine (1997): "Em vez de compensar os efeitos da lógica econômica, a política social deve ser concebida como condição indispensável para o desenvolvimento econômico". É necessário promover esse grande debate nos países em desenvolvimento. Ele proporcionará uma firme base de apoio, na população, à reforma do Estado social de que se necessita.

Uma segunda condição de fundo para avançar nessa reforma é enfrentar outro tipo de raciocínio de enorme peso nos países em desenvolvimento. Ouve-se com grande freqüência a alegação de que definitivamente não é possível fazer nada importante no campo social, devido às restrições severas de recursos. Os países em desenvolvimento têm recursos escassos e estariam "condenados", segundo esse raciocínio, a que parte importante de sua população viva na pobreza. Sem dúvida, o tema dos recursos é fundamental, e é absolutamente necessário fazer todo o possível para que os países em desenvolvimento cresçam às maiores taxas possíveis, tenham estabilidade econômica, atraiam investimentos e progridam tecnologicamente. Todavia, Amartya Sen (1998) apresenta um questionamento estrutural a esse respeito: como se explica que haja certos países que, tendo produtos nacionais brutos *per capita* bastante inferiores a outros, têm, no entanto, melhor expectativa de vida, indicador decisivo? A expectativa de vida deveria ser considerada, afirma o prêmio Nobel de economia, como um indicador muito importante de êxito ou fracasso econômico. Ele realiza a comparação da figura 2.

Figura 2

Produto nacional bruto e expectativa de vida em países selecionados (1992)



Fonte: Sen (1998).

Comparam-se no gráfico da figura 2 dois grupos de três sociedades cada um. Um dos grupos compreende o Gabão, o Brasil e a África do Sul. Eles têm um produto nacional bruto *per capita* de cinco a 10 vezes maior do que os do outro grupo, formado por Sri Lanka, China e o estado de Kerala, na Índia (de 30 milhões de habitantes). Todavia, nas sociedades do segundo grupo, as pessoas vivem de seis a 18 anos mais do que nas do primeiro. A escassez de recursos desaparece ali como argumento conclusivo. As segundas são bastante mais pobres do que as primeiras.

Tudo indica que há que considerar outros fatores junto à magnitude dos recursos. Um deles é a ordem de prioridades que uma sociedade fixa para si. Como destina seus recursos, ainda que eles sejam limitados. Que papel atribui, nessa destinação, a aspectos como saúde, educação, moradia etc. Outro é o nível de eqüidade existente em uma sociedade. Se é alto, os progressos econômicos, ainda que limitados, reverterão efetivamente para a vida cotidiana das pessoas; se predomina a iniqüidade, isso não sucederá. Outro fator-chave é o nível e a qualidade das políticas públicas sociais. Nos três países com melhor expectativa de vida, todos esses fatores agem a favor da mesma. Assim, houve priorização do social, há melhores coeficientes Gini e há

uma ativa política pública que garante à população serviços públicos básicos de ampla cobertura. Sen destaca que isso é possível, ainda que com recursos reduzidos. Por exemplo, os custos relativos de componentes centrais para a saúde, como as remunerações do pessoal médico e paramédico, são muito mais baixos nos países em desenvolvimento do que nos desenvolvidos. Todos esses fatores levaram a que as sociedades que menciona, e outras como a Costa Rica, que cita com freqüência, "tenham registrado uma redução muito rápida das taxas de mortalidade e uma melhora das condições de vida, sem um crescimento econômico notável".

Uma terceira condição para o avanço em direção ao tipo de Estado necessário já não tem a ver com a discussão sobre o meio ambiente geral, mas com as orientações mesmas da reforma. A reforma deve respeitar a diversidade das condições nacionais. A estratégia deve ser seletiva e gradualista. Os estilos reformistas não devem ser elitistas nem verticais, é necessário implicar ativamente os funcionários públicos nas reformas. O Estado com a atitude participativa que se deseja conseguir deve ser participativo não só para fora, mas também para dentro.

Um aspecto crucial é recuperar, na nova reforma, a discussão ética sobre a função pública, muito marginalizada nas reformas puramente tecnocráticas. A quem devem servir as políticas públicas? Que dilemas éticos se colocam? Como deve ser o código de ética do funcionário? As necessidades de que sinta as potencialidades de serviço à comunidade que tem seu trabalho e de que se orgulhe delas são temas a incluir. Como o sublinha Argyriades (2000): "Não devemos passar por cima nem reduzir a importância de certos elementos constantes: a necessidade de alta integridade, a crença no serviço público, valores e padrões profissionais, um *ethos* democrático e um genuíno respeito pelos direitos humanos básicos".

Qual pode ser a força dinamizadora para criar condições como as mencionadas, que podem favorecer a reforma? Como conseguir impulsionar um debate público importante sobre prioridades da sociedade, papel do social, destinação de recursos escassos, reformas participativas para o exterior e o interior do aparato público, ética e função pública e outros temas agregáveis? Poderia parecer que se espera muito do fortalecimento contínuo dos processos de democratização. Há nele avanços importantes no mundo em desenvolvimento. As exigências de participação genuína cresceram cada vez mais, e lenta mas persistentemente estão melhorando as condições básicas para a democracia. As sociedades civis se estão fortalecendo, aumenta o papel das instâncias descentralizadas como os municípios, há um controle social cada vez maior sobre a ação pública, há exigências cada vez mais vigorosas de bom funcionamento da justiça e outras instituições-chave, aumenta o repúdio à corrupção.

Como ressalta Amartya Sen (1999), a democracia tem entre suas conseqüências o fato de gerar "incentivos políticos aos decisores para que respon-

dam positivamente às necessidades e demandas da população". Quanto mais ativa for a democracia, maiores e mais efetivas serão as pressões desses incentivos sobre os decisores. É conhecido o exemplo de Sen: não se conhecem episódios de grandes fomes em massa neste século em países com bom funcionamento de suas instituições democráticas; em compensação, eles ocorreram em toda ordem de ditadura.

Um Estado social inteligente, apoiado nos processos de democratização, pode exercer um papel muito importante frente ao dramático inventário de problemas que afligem os países em desenvolvimento a que nos referimos na seção 2. Seu papel é agora mais importante do que nunca. Argyriades (2000) o sublinha, sintetizando os resultados dos informes sobre a reforma do Estado nas diversas regiões do mundo, produzidos pela Divisão de Economia e Administração Pública das Nações Unidas: "o que os informes regionais mostram, em termos certos, é que a globalização não é uma panacéia, não traz por si abundância, nem ainda a firme promessa de progresso para a humanidade. Como uma força da natureza, pode ser benéfica para aqueles que têm a capacidade de dominá-la, mas também devastadora para aqueles que pega despreparados. As lições e advertências que se podem extrair da experiência mundial da última década, especialmente, são que a construção de capacidades em termos de instituições e de elevadas competências de governo e liderança raras vezes foram tão importantes para todos".

Os vastos contingentes de população submergidos na pobreza, os amplos setores de população que estão sendo deixados de fora do mundo virtual, configurando um novo grupo marginalizado, "os analfabetos cibernéticos", as populações tornadas vulneráveis com toda facilidade pelas crises econômicas e as naturais, os "grosseiros níveis de desigualdade" atuais, como os chama o Pnud, reclamam respostas imediatas, pois estão entranhados de um sofrimento social imenso. Como assinalou o papa João Paulo II, no discurso que fez em Elk, na Polônia, em 1999, "o problema da pobreza é algo urgente, que não se pode deixar para amanhã".

Referências bibliográficas

Andrews, Edmund L. Sweden, the welfare State basks in a new prosperity. *The New York Times*. New York, Oct. 8 1999.

Argyriades, Demetrios. *Globalization and the state at the threshold of the 21st century*. New York, United Nations, Division for Public Economics and Public Administration, 2000.

Birdsall, Nancy & Lodoño, Juan Luis. Assets inequality matters: an assessment of the World Bank approach to poverty reduction. *American Economic Review*, May 1997.

Blustein, Paul. 1996. Missionary work. *The Washington Post Magazine*. Washington, D.C., Nov. 10 1996.

Cepal. *Descentralización fiscal: tendencias y tareas pendientes*. Santiago de Chile, Chile, 1999.

Comisión Mundial del Agua. *Agua para el siglo XXI*. Washington, D.C., Banco Mundial, 1999.

FAO. *Informe*. 1998.

Hausmann, Ricardo. Introduction. In: *Wanted, world financial stability*. Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 2000.

Inter-American Development Bank. *Social protection for equity and growth*. Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 2000.

Katzman, Rubén (coord.). *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en el Uruguay*. Pnud, Cepal, 1999.

Kernagham, Kenneth. Facultamiento y administración pública: ¿un avance revolucionario o una tendencia pasajera? *Canadian Public Administration*, *32*(2), 1994.

Kliksberg, Bernardo. *Social management: some strategic issues*. New York, United Nations, Division for Public Economics and Public Administration, 1998.

McGovern, George. Too many children are hungry. Time for lunch. *The Washington Post*. Washington, D.C., Feb. 27 2000.

Musgrave, Philip. *Public and private roles in health*. World Bank, 1996. (Discussion Paper.)

Narayan, Deepa. The contribution of people's participation. In: World Bank Workshop on Participatory Development. *Proceedings*... World Bank, 1994.

O'Donnell, Guillermo. *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Buenos Aires, Paidós, 1999.

OMS. *La salud para todos en el siglo XXI*. Organización Mundial de la Salud, 1998.

PNUD. *Informe sobre desarrollo humano*. New York, Programa de las Naciones Unidas pera el Desarrollo, 1999.

Rondinelli, Dennis A. *Development policy as policy experience: an adaptative approach to development administration*. New York, Methuen, 1983.

Sen, Amartya. Mortality as an indicator of economic success and failure. *The Economic Journal*, Jan. 1998.

———. The value of democracy. *Development Outreach*. The World Bank Institute, *1,* Summer 1999.

Somavía, Juan. Intervención. In: Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio e Desarrollo, 10. *Anales*... Unctad, 2000.

Touraine, Alain. Por una nueva política social. *El País*. Madrid, 4 ago. 1997.

Wolfensohn, James D. *La otra crisis*. Washington, D.C., Banco Mundial, 1998.

World Bank *World development report. Investing in health*. Washington, D.C., 1993.

———. *The State in a changing world*. Washington, D.C., 1997.