

Edições UNESCO Brasil

América Latina:
uma região de risco – pobreza, desigualdade e
institucionalidade social

Bernardo Kliksberg



O autor é responsável pela escolha e pela apresentação dos fatos contidos nesta publicação e pelas opiniões aqui expressas, que não são necessariamente as da UNESCO e não comprometem a Organização. As designações empregadas e a apresentação do material não implicam a expressão de qualquer opinião que seja, por parte da UNESCO, no que diz respeito ao status legal de qualquer país, território, cidade ou área, ou de suas autoridades, ou no que diz respeito à delimitação de suas fronteiras ou de seus limites.

América Latina:
uma região de risco – pobreza, desigualdade e
institucionalidade social

Bernardo Kliksberg

Cadernos UNESCO Brasil
Série Desenvolvimento Social
Volume 1

Conselho Editorial

Jorge Werthein
Maria Dulce Almeida Borges
Célio da Cunha

Comitê para a Área de Ciências Sociais e Desenvolvimento Social

Julio Jacobo Waiselfish
Carlos Alberto Vieira
Maria das Graças Rua
Stelio Dias

Tradução e Revisão: Norma Guimarães Azeredo

Assistente Editorial: Larissa Vieira Leite

Capa: Edson Fogaça

Editoração Eletrônica: Fernando Brandão

© UNESCO, 2002

Kliksberg, Bernardo

América Latina : uma região de risco, pobreza, desigualdade e institucionalidade social / Bernardo Kliksberg; tradução de Norma Guimarães Azeredo – Brasília : UNESCO, 2002.

78p. – (Cadernos UNESCO Brasil. Série desenvolvimento social; 1)

1. Problemas Sociais – América Latina. 2. Desenvolvimento Social – América Latina. 3. Pobreza – América Latina 4. Desigualdade Social – América Latina I. Azeredo, Norma Guimarães. II. UNESCO III. Título. IV. Série.

CDD 362



Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura

Representação no Brasil

SAS, Quadra 5 Bloco H, Lote 6,
Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar.

70070-914 – Brasília – DF – Brasil

Tel.: (55 61) 321-3525

Fax: (55 61) 322-4261

E-mail: UHBRZ@unesco.org

SUMÁRIO

Apresentação.....	7
I. Uma realidade inquietante	11
II. Quadro da situação social	15
III. Novas idéias sobre desenvolvimento e política social.....	31
IV. Em busca da institucionalidade social necessária.....	53
V. Reflexão final.....	67
Sobre o autor.....	71
Bibliografia	73

APRESENTAÇÃO

Como afirma Bernardo Kliksberg logo no início desse inquietante estudo sobre a América Latina – uma Região de Risco, Pobreza e Iniquidade – a questão social se apresenta hoje no centro do cenário histórico da região. Por isso mesmo, são inúmeras as advertências feitas não somente por especialistas, porém oriundas dos mais diversos segmentos sociais, inclusive da própria elite, de que a redução da pobreza no continente sobressai como o problema mais urgente da atualidade.

Essa urgência decorre, como salienta Kliksberg, das medições mais recentes da pobreza na América Latina: uma estimativa das Nações Unidas para a região informa que entre 1970 e 1980 havia 50 milhões de pobres e indigentes e que em 1998 se elevou para 192 milhões.

O impacto desse quadro é visível nas áreas de educação, saúde e saneamento, onde são verdadeiramente alarmantes as carências e penúrias de milhões de pessoas. Ele se vincula também com o desemprego e a informalidade. A taxa média de desemprego subiu de 7,2% em 1997 para 9,5 em 1999.

Por outro lado, os impactos dessa pobreza crônica se fazem sentir em diversos outros setores. Na família, por exemplo, constata-se o seu progressivo debilitamento. Segundo o autor, cresce o número de famílias incompletas e se observa uma renúncia em formar famílias. É crescente a dificuldade da família humilde em proporcionar uma infância normal, o que tem efeitos diretos na educação. Em termos de aumento de criminalidade, a situação é das mais graves. Depois da África, a América Latina é a região do mundo com mais homicídios, chegando a 28,4 por 100.000 habitantes. Acrescente que a violência latino-americana tem a sua maior taxa de incidência entre os jovens.

Destaca-se ainda como impacto da pobreza estrutural, o surgimento de um novo grupo, denominado “os novos pobres” representado por famílias da classe média que não conseguiram suportar os efeitos da recessão.

Face a esse quadro, Bernardo Kliksberg apresenta um conjunto de novas idéias sobre desenvolvimento e política social com a preocupação sobretudo de mostrar que os objetivos do desenvolvimento não podem restringir-se a uma única direção. As metas macroeconômicas precisam cada vez mais ser compatibilizadas com o desenvolvimento social, equidade, preservação do meio ambiente, estabilidade e aprofundamento da democracia. A compatibilização das políticas econômicas e sociais coloca-se desta forma, como o eixo norteador de um novo marco da política social.

Nesse novo marco conceitual, “a política social tem uma clara legitimidade ética”. A qualidade da população passa a ser um dado decisivo para potencializar as possibilidades de “alcançar o progresso tecnológico, competir e crescer”. As economias mais bem sucedidas do mundo, afirma Kliksberg, adotaram esse marco mediante a implementação de uma enérgica política social nas áreas de educação e saúde, destinada a obter melhorias permanentes de seus recursos humanos. Além disso, o investimento nessas áreas evitam custos altíssimos posteriores decorrentes das distorções e ônus gerados pelas omissões.

Em decorrência dessas omissões em sua história, a América Latina está pagando hoje um preço muito alto em função da desigualdade gerada. Com a desigualdade, observa Ricardo Lagos (citado por Kliksberg), cresce a frustração, o desalento, o desconsolo. Cresce também a delinqüência e se debilitam a solidariedade, o respeito e a coragem.

O trabalho de Kliksberg sobre a América Latina como uma região de risco não se encerra no plano das críticas, porém, apresenta e discute alternativas concretas para a reorientação da política social, o que lhe confere credibilidade e alcance público.

A Unesco e a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento ao decidirem publicar esse texto de um estudioso credenciado sobre a situação social da América Latina estão convictas de que ele poderá vir ao encontro dos esforços que se desenvolvem no Brasil – no âmbito dos Municípios, dos Estados e do Governo Federal - no sentido de repensar a política social e colocá-la entre as prioridades mais urgentes.

Céres Alves Prates

Secretária de Gestão do Ministério de
Planejamento, Orçamento e Gestão

Jorge Werthein

Diretor da UNESCO no Brasil

UMA REALIDADE INQUIETANTE*

O tema social encontra-se, atualmente, no centro do cenário histórico da América Latina. As advertências sobre a magnitude e a profundidade dos problemas que abalam a região no campo social têm como origem as mais variadas fontes. A maior reunião de presidentes do continente, a Cúpula Hemisférica (Santiago do Chile, 1998) registrou em sua declaração final, assinada por todos os mandatários, que “superar a pobreza continua sendo o maior desafio a ser enfrentado por nosso Hemisfério”. Ao analisar alguns dos principais problemas existentes, os presidentes declararam: “Estamos decididos a remover barreiras que impeçam os pobres de ter acesso à alimentação adequada, aos serviços sociais, a um meio ambiente saudável, a créditos e títulos legais sobre sua propriedade”. O Secretário geral da CEPAL, José A. Ocampo, afirmou (1998) que “continuam aumentando os níveis de pobreza absoluta, os níveis de desigualdade não mostram melhoria e continua aumentando o emprego no setor informal”. O presidente do BID, Enrique V. Iglesias assinalou (1997) que “o processo de mudanças deixou sem solução, na grande maioria dos países, um tema central: a pobreza crítica e a má distribuição de rendas”. O Banco Mundial fez contínuas advertências sobre a gravidade do problema: “A América Latina é famosa como uma região em que a pobreza, principalmente a pobreza absoluta, não registra nenhuma melhora” (Burki, 1996), e afirmou em recente conferência internacional sobre a região (Chile, 1999), os riscos que corria a democracia naquelas condições. A Secretária de Estado dos Estados Unidos, Madeleine Albright,

* As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade do autor e não representam, necessariamente, a opinião das instituições em que trabalha.

lamentou em discurso a líderes empresariais das Américas (1999), as desigualdades de salários e de educação na América Latina, assinalando que são maiores que em qualquer outro continente e avisou que “nem a democracia nem a prosperidade podem durar, a menos que tenham uma base ampla”. Um respeitado economista, Celso Furtado (1998), previu que “a governabilidade estará em risco se não for revertido o processo de concentração de rendas e a exclusão social”. A essas vozes de líderes políticos, organismos internacionais, governos estrangeiros e pensadores, soma-se um profundo clamor que surge das bases da sociedade. A principal preocupação que hoje aflige os latino-americanos encontra-se, segundo pesquisas de opinião, nos temas sociais. Interrogados por Latinobarómetro (1998), pesquisa que cobre a maioria dos países da região, sobre os problemas mais importantes em seus países, os entrevistados responderam apontando como os principais, vários problemas sociais: desemprego 21%, educação 18%, baixos salários 8%, pobreza 7%, instabilidade no emprego 6%. Somou-se a esses a corrupção, com 7%.

A advertência proveniente de fontes tão variadas, e o clamor da população por soluções, tiveram influência numa mudança radical na presença do tema social na grande agenda que discute a região. A problemática social tinha, até há poucos anos, limitada presença nessa agenda. Era preciso fazer lobby para conseguir que fizesse parte da temática das reuniões presidenciais, e para que estivesse presente de forma significativa nos meios de comunicação de massa. Hoje aparece, obrigatoriamente, na ordem do dia dessas reuniões, transformando-se na questão central das campanhas eleitorais diante da qual os candidatos de todas as tendências sentem que devem se posicionar, e é uma matéria de informação cada vez mais priorizada pelos meios de opinião. A grande maioria dos setores percebe a situação de risco em que toda a região se encontra devido ao que está ocorrendo na área social. Verifica-se, então, uma tentativa de reformar as idéias tradicionais a respeito, de cultivar novas interrogações e de buscar de forma acurada soluções mais efetivas diante do claro fracasso das convencionais. São duas as grandes áreas em que a discussão está começando a tomar rumos

renovadores. A primeira é a das políticas sociais. Há novas e importantes maneiras de enfocá-las em andamento sobre seu próprio papel, sua inter-relação com as políticas econômicas e seus conteúdos. A outra, é a dos problemas gerenciais e institucionais que exige a execução de políticas sociais de cunho diferente. Este trabalho tem por objetivo abordar alguns dos temas cruciais que devem ser analisados e enfrentados nessas duas áreas para dar novos rumos à ação no campo social. Dessa forma, em primeiro lugar refaz um quadro de situação sobre alguns dos principais problemas sociais que a região enfrenta, para poder dispor de um ponto de referência concreto sobre a problemática aberta. Em segundo lugar, apresenta e analisa linhas do novo debate que está surgindo sobre as políticas. Em terceiro, faz uma reflexão sobre a institucionalidade social que seria necessária para permitir a implementação efetiva de políticas renovadoras. Finalmente, apresenta uma reflexão sobre o conjunto.



QUADRO DA SITUAÇÃO SOCIAL

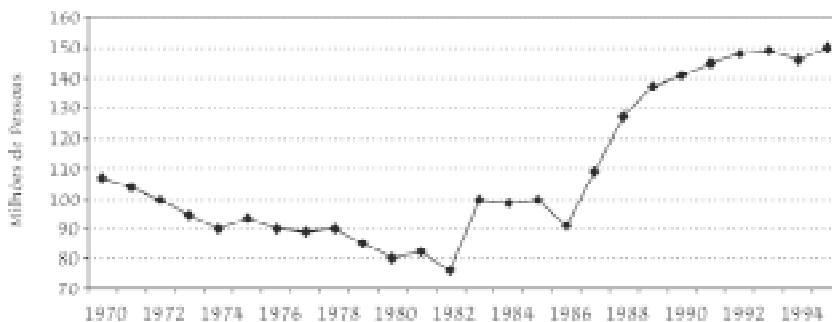
A inquietação pelo social que domina o continente tem razões muito concretas em que se basear. Amplos setores da população sofrem dificuldades e carências que afetam fortemente suas condições básicas de existência. A seguir serão enumerados resumidamente nove problemas sociais-chave de grande impacto na região. Vários outros problemas sociais deveriam ser acrescentados a essa lista, mas os nove abordados permitem uma aproximação do que constitui a “vida cotidiana” de muitos latino-americanos.

1. O aumento da pobreza

Há divergências metodológicas significativas sobre como medir a pobreza. Entretanto, a maior parte das fontes internacionais concorda a respeito de uma constatação básica sobre a região: a pobreza cresceu consideravelmente nas duas últimas décadas nessa área. O Gráfico 1 mostra os resultados obtidos quando se adota um critério de uso freqüente que considera como pobres aqueles que ganham menos de dois dólares por dia. O cálculo por meio de outros critérios como a cesta básica, normalmente obtém resultados maiores. Porém, mesmo utilizando esse critério “conservador” da pobreza, é possível verificar nitidamente a tendência:

Como é possível observar, com flutuações menores, a pobreza cresceu bastante na região a partir do início dos anos 80. Devido às condições econômicas recessivas dos dois últimos anos, 1998 e 1999, é provável que a situação tenha se deteriorado ainda mais nesse período.

GRÁFICO 1 - Evolução da Pobreza na América Latina 1970-1995



FONTE: BID. Informe de progresso econômico e social, 1998.

NOTA: Linha de pobreza de 2 (ppp ajustado) em dólares de 1985 *per capita*.

Algumas das medições nacionais recentes permitem que se tenha uma idéia da magnitude do problema. O informativo “Estado de la región” (PNUD-União Européia, 1999) afirma, com relação à América Central, que são pobres 75% dos guatemaltecos, 73% dos hondurenhos, 68% dos nicaraguenses, e 53% dos salvadorenhos. Nos setores indígenas os números podem ser ainda piores. Assim, na Guatemala, 86% da população indígena é pobre, enquanto que dos não-indígenas, apenas 54% o são. Na Venezuela, as estimativas oficiais assinalam que 80% da população é pobre. No Equador calcula-se que 62,5% da população está abaixo do limite da pobreza. No Brasil, 43,5% da população ganha menos que dois dólares por dia e 40 milhões de pessoas vivem em estado de pobreza absoluta. Na Argentina, a taxa de pobreza das províncias do nordeste é de 48,8%, e a das províncias do noroeste, 46%. Segundo uma estimativa recente (1999), 45% das crianças menores de 14 anos do país são pobres. Uma estimativa das Nações Unidas para toda a região assinala que, entre 1970 e 1980, havia 50 milhões de pobres e indigentes, mas em 1998 seriam 192 milhões (Verrier, 1999).

Diante dessas cifras torna-se quase trivial o tipo de argumentação utilizada por alguns setores para tornar o problema relativo: “existem pobres por toda parte”, “sempre houve pobres”. É verdade que existe pobreza em várias sociedades. Mas, enquanto nos países desenvolvidos a tendência é estar abaixo de 15% da

população, em diversos países da América Latina, essa cifra triplica, quadruplica ou quintuplica. O parecer de uma Comissão regional presidida por Patricio Aylwin (1995) estima que se encontra na pobreza “quase a metade dos habitantes da América Latina e do Caribe”. Isso significa outro tipo de problema totalmente diferente. Não se trata de “bolsões de pobreza”, mas de amplos setores nesta situação. Por outro lado, como vimos, as cifras marcam uma tendência para o aumento da pobreza na região.

2. Alguns impactos da pobreza

Os números sobre crescimento da pobreza brevemente assinalados transformam-se em necessidades e miséria angustiantes na vida diária. Mais de 10 milhões de centro-americanos (29% da população) não têm acesso aos serviços de saúde, e dois de cada cinco não têm água potável e saneamento básico. Um terço da população da América Central é analfabeta. Um terço das crianças menores de cinco anos apresenta tamanho inferior ao normal devido a processos de insuficiências nutricionais na mãe e na criança.

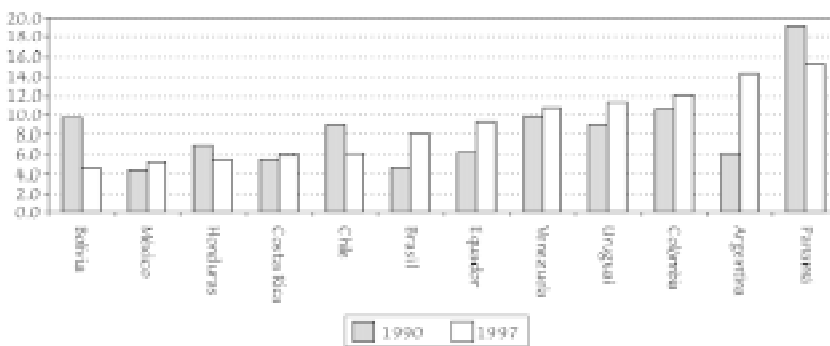
Na Venezuela, calcula-se que 10 milhões de pessoas vivem em pobreza extrema (FUNDACREDESA, 1999). Um estudo mundial do UNICEF sobre famílias sem acesso a instalações sanitárias (banheiros) põe o Brasil entre os países nos quais 50% da população é atingida por esse problema básico. Segundo números oficiais, na Grande Buenos Aires, a zona de maior população da Argentina, uma em cada cinco crianças apresenta desnutrição.

Essas e outras expressões da pobreza repercutem nas dimensões fundamentais da vida. Criam dificuldades muito grandes para o que Amartya Sen chama de “as capacidades básicas de funcionamento das pessoas”, deterioram a qualidade de vida e diminuem a esperança de vida com relação às cifras esperadas em condições normais. Cumpre-se em amplos setores da região a previsão feita por um pesquisador do tema social no mundo desenvolvido, Peter Townsend: “a pobreza mata”.

3. Desemprego e informalidade

A pobreza está fortemente ligada aos difíceis problemas que se apresentam no momento à população que busca um trabalho estável. A região tem, antes de mais nada, uma taxa de desemprego muito alta que vem crescendo. No Gráfico 2 pode ser observado como nos países de maior população (Brasil, México, Argentina, Colômbia, Venezuela) as cifras de 1997 eram acentuadamente superiores às de 1989.

GRÁFICO 2 - Taxa de Desemprego, Total, Zonas Urbanas



FONTE: CEPAL, Panorama Social da América Latina, 1998.

O problema acentuou-se nos anos mais recentes. De acordo com as estimativas de Tokman (1998), a taxa de desemprego médio subiu de 7,2% em 1997, para 8,4% em 1998 e calcula-se para 1999, uma taxa de 9,5%. Quando se separa por idade, o problema é ainda mais grave para os jovens. É o que pode ser observado a seguir.

Em todos os casos, as taxas de desemprego dos jovens dobram as elevadas taxas gerais. Existe, também, um problema de gênero. O desemprego entre as mulheres jovens é maior do que entre os homens jovens.

Ao problema do desemprego soma-se o crescimento dos trabalhos informais. Embora seu universo seja heterogêneo, uma porcentagem majoritária é, segundo o PREALC, composta de

trabalhos sem estabilidade, sem apoio tecnológico e creditício, e sem cobertura social. Um trabalho na economia informal tem de um terço a um quarto da produtividade de um emprego na economia formal. Segundo os cálculos de Tokman, em 1980, trabalhava na economia informal 40,6% da mão-de-obra não agrícola ocupada e, atualmente, a cifra subiu para 59%.

QUADRO 1 - Taxas de desemprego entre os jovens de zonas urbanas

País	Sexo	Taxa de desemprego, total da população	Taxa de desemprego, População entre 15 e 24 anos.
Argentina	Total	13,0	22,8
	Homens	11,5	20,3
	Mulheres	15,5	26,7
Brasil	Total	7,4	14,3
	Homens	6,4	12,4
	Mulheres	8,9	17,0
Colômbia	Total	8,0	16,2
	Homens	5,4	11,9
	Mulheres	11,6	21,0
Chile	Total	6,8	16,1
	Homens	5,9	14,0
	Mulheres	8,4	19,3
Uruguai	Total	9,7	24,7
	Homens	7,3	19,8
	Mulheres	13,0	31,5

FONTE: CEPAL, "Panorama Social de América Latina, 1996" (mencionado por Minujín, A., "Vulnerabilidad y exclusión en América Latina", em Bustelo e Minujin, Todos entran, UNICEF, Santillana, 1998).

As ocupações informais implicam, em muitos casos, empregos frágeis, de baixa qualidade, e suas rendas são comparativamente cada vez menores em relação aos empregos da economia formal. De acordo com a CEPAL (1997), os que trabalham na economia informal ganham em média 50% daqueles que o fazem em empresas modernas, além de trabalhar mais horas. As diferenças salariais entre os profissionais e os técnicos e os trabalhadores em setores de baixa produtividade aumentaram entre 40 e 60% entre 1990 e 1994. Um terceiro problema, atualmente, é o da precarização das condições de trabalho. Aumentam os trabalhadores sem contrato,

ou sob contratos temporários. Calcula-se que cerca de 35% dos assalariados encontra-se nessa situação na Argentina, Colômbia e Chile, e 74% no Peru.

4. Déficits em saúde pública

Assinalam-se avanços consideráveis nas condições de saúde da região. No entanto, quando se desmembram os dados, observam-se brechas consideráveis entre os países e no seu interior. Sua presença é clara em três dos principais indicadores de saúde pública. No que diz respeito à expectativa de vida, enquanto na Costa Rica ela é de 76,3 anos, no Haiti chega a apenas 56,6, e na Bolívia a 59,3. Quanto à mortalidade infantil, na Costa Rica morrem 13,7 crianças de cada mil, antes de completar um ano de idade. Já no Haiti essa taxa chega a 86,2, na Bolívia a 75,1, no Brasil a 57,7, no Peru a 55,5. As taxas de mortalidade materna são inferiores a 28 por 100 mil mães por ano na Costa Rica. Em alguns bairros de Lima esses números chegam a 286 e, em comunidades indígenas mapuches, a 414.

Várias análises mostram que, além desses números assustadores em diversas áreas geográficas e grupos da população, existem, entre outros, acentuados déficits em aspectos cruciais para a saúde pública. O acesso à água potável, instalações sanitárias, esgotos e energia elétrica, é limitado para amplos setores, o que cria fatores de risco de muito peso para a saúde. Calcula-se que 130 milhões de pessoas não têm água potável. Por outro lado, o custo da água para os pobres é muito mais alto que para as classes média e alta. Um relatório recente da Comissão Mundial da Água (Banco Mundial, 1999) mostra que para adquirir um metro cúbico de água um habitante dos bairros pobres de Lima tem que pagar 20 vezes o valor pago por um habitante da cidade, de classe média ou alta, que apenas abre a torneira em sua casa. A falta de água potável e de instalações de esgoto é essencial em todas as espécies de riscos para a saúde, especialmente para a população infantil, sobretudo por meio das infecções intestinais.

Em 11 países da região, a diarreia é uma das principais causas de morte em crianças de menos de um ano. Além disso, a falta de água potável facilitou a expansão da cólera nos anos 90, elevando os números a 811 mil casos em três anos.

Também se observam na região importantes problemas alimentares de alta incidência na saúde. Assinala um documento conjunto da Organização Pan-americana da Saúde (OPAS) e da CEPAL (1998):

“Observa-se em quase todos os países da região um aumento de doenças não transmissíveis crônicas associadas à alimentação e à nutrição... as medidas de ajuste implementadas pelos países atingiram a disponibilidade nacional de alimentos e tiveram repercussões negativas sobre o poder de compra dos grupos mais pobres, ameaçando a segurança alimentar”.

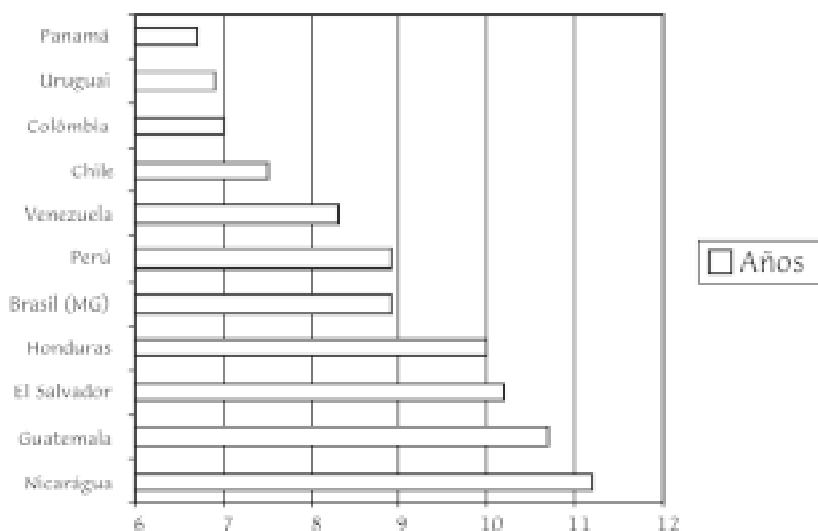
Os fatores anteriores constituem-se em riscos consideráveis à saúde de diversos setores da população. Por sua vez a cobertura de saúde é limitada para as áreas mais atingidas por esses fatores de risco. A OPAS calcula que 130 milhões de latino-americanos carecem de acesso consistente a serviços de saúde.

5. Problemas em educação

Registram-se importantes progressos na área de educação na região. Aumentou bastante a taxa de matrícula nas escolas primárias e a grande maioria das crianças inicia a escola. Também caíram as taxas de analfabetismo. Mas, ao lado dos bons resultados, apresentam-se vários problemas que provocam muita preocupação. O primeiro é o da evasão escolar. Cerca de 50% das crianças que se matriculam na escola primária não terminam o curso. Também as taxas de evasão no curso secundário são muito altas. Assim, apenas uma faixa reduzida da população completa o segundo grau. O segundo problema é a repetência. O Banco Mundial (1995) calcula o nível de repetência como “um dos mais altos do mundo em desenvolvimento”. Quase a metade das crianças repete o primeiro

grau e, 30%, cada um dos níveis seguintes. Puryear (1997) calcula que uma criança latino-americana média fica cerca de sete anos na escola primária, ali completando somente quatro séries. No Gráfico 3 pode ser avaliada a dimensão do problema da repetência:

GRÁFICO 3 - Tempo necessário para completar o Ensino Primário 1988-1992



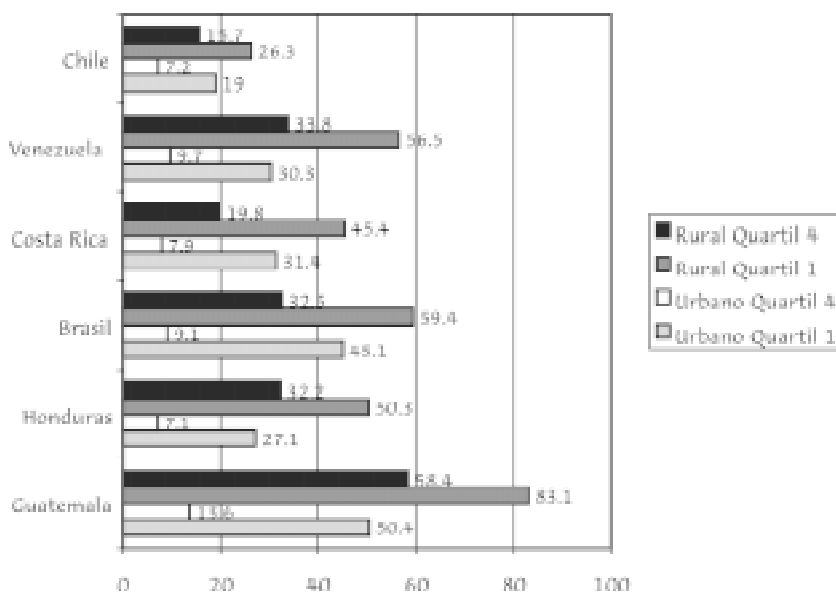
FONTE: Várias publicações do Banco Mundial. In: PIRAS, Cláudia. Una herramienta para mejorar la educación: mayor poder para las escuelas. Políticas de Desarrollo: Boletín de Investigación, BID, mar. 1997.

Em todos os países assinalados a criança média demora mais de seis anos para cursar seis séries. Na Nicarágua, mais de 11 anos, no Peru, 9, na Venezuela mais de 7. O peso da elevada taxa de evasão e de repetência determina que a taxa de escolaridade média de toda a região seja de 5,2 anos. Os latino-americanos estão chegando ao novo século sem a educação primária completa.

Uma análise do BID (1998) sobre a situação em 15 países da região estabeleceu que, de cada 100 crianças matriculadas no ensino fundamental, na Bolívia, Brasil, Colômbia e Peru, apenas 15 chegam a terminar 9 anos de escolaridade. Na Guatemala, Haiti e República Dominicana a cifra é ainda muito menor – 6.

O desmembramento dos dados mostra que os números não são os mesmos para todos os setores sociais. O Gráfico 4 apresenta algumas das disparidades:

GRÁFICO 4 - Porcentagem de crianças de 7 a 14 anos atrasadas nos estudos por Residência e Quartis de entrada em países selecionados - 1990



FONTE: CEPAL, 1993. In: CELADE, BID. *Impactos de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina*, 1996.

As cifras de evasão e de repetência são muito maiores entre os estratos sociais desfavorecidos e nas zonas rurais. No Brasil, por exemplo, de cada 100 crianças dos 25% mais pobres da população, 45 abandonam ou repetem, enquanto que nos 25% mais ricos, a cifra se reduz a 9. Na análise do BID citada (1998) determinou-se que, nos 15 países analisados, os chefes de família dos 10% mais ricos da população têm 12,1 anos de escolaridade. Já os chefes de família dos 30% mais pobres têm apenas cinco anos de escolaridade. Há uma lacuna de 7,1 anos, que é ainda maior no México – 9 anos, e no Brasil, Panamá e El Salvador – 8 a 9 anos.

As cifras mostram profundas desigualdades nas oportunidades educativas, que se agravam ainda mais quando se considera a qualidade da educação recebida. As escolas públicas frequentadas pelas crianças das camadas desfavorecidas têm condições muito piores para o ensino. A deterioração que ocorreu em muitos casos com relação a investimentos em prédios, manutenção, métodos modernos de educação e salários colocou-as em posição bastante desvantajosa. Calcula-se, assim, que numa escola particular as crianças recebem 1.200 horas/aula anuais, numa escola pública urbana, 800, e numa pública rural, 400. Os salários médios dos professores das escolas particulares tendem a ser muito superiores aos da escola pública.

Os processos de evasão escolar, repetição e as falhas de qualidade estão criando sistemas de educação que, apesar dos esforços, são profundamente desiguais. Um conhecido pesquisador sobre o assunto, Puryear (1997), descreve com precisão a situação:

“Os sistemas de educação primária e secundária da América Latina estão fortemente segmentados em função do status econômico das pessoas, ficando as mais pobres relegadas ao sistema público, enquanto que os ricos e a maioria da classe média frequentam escolas particulares. Como resultado existe um sistema profundamente segmentado, no qual os pobres recebem uma educação que é claramente inferior à que recebem os ricos. Uma quantidade desproporcional daqueles que repetem e dos que abandonam os estudos é constituída de pobres. Além disso, quando os pobres permanecem na escola, tendem a aprender menos”.

6. Os “novos-pobres”

À denominada pobreza estrutural, que corresponde a grupos da população nos quais a pobreza se perpetua há gerações, soma-se atualmente um grupo diferente, chamado de “os novos-pobres”. Trata-se de famílias que não eram pobres há alguns anos e nas quais, em muitos casos, os avanços meticulosamente obtidos pelas

gerações anteriores se perderam. São setores das classes médias dos países que entraram em forte crise diante de vários problemas. Entre eles se encontram: pequenos comerciantes e industriais que tiveram que fechar suas empresas, pessoal despedido do setor público, profissionais cujas oportunidades e salários se deterioraram profundamente, funcionários públicos que perderam parte significativa do valor real de seus salários, muitos trabalhadores informais que, como foi assinalado, apresentam uma situação instável e com baixos salários, aposentados cujos salários diminuíram muito em termos reais. São setores em forte conflito interno. Por um lado, eles têm vários atributos próprios das classes médias: cultura, educação, em alguns casos, propriedades herdadas, aspirações próprias a esse setor social. Por outro lado, o nível de seus salários e sua instabilidade trabalhista os localizam abaixo do limite da pobreza.

A amplitude desses setores parece ser considerável. Na Venezuela calcula-se que a classe média tenha se reduzido a uma proporção limitada num período muito curto. Na Argentina, Minujín (1997) assinala que “os novos-pobres eram praticamente inexistentes em 1974, passaram de 4,2% em 1980 a 18,4% em 1990”, e o processo continuou a se acentuar. A mesma realidade pode ser observada no Brasil, México e em outros países.

7. A destruição da família

A unidade familiar está sendo redescoberta atualmente pelas ciências sociais. Ao lado das funções fundamentais, espirituais e afetivas, várias pesquisas destacam as funções-chave que a família desempenha em vários aspectos do desenvolvimento. Sabemos agora que boa parte do rendimento escolar das crianças é bastante influenciado pelas características da família (CEPAL, 1997). O grau de organicidade da família, o capital educacional dos pais, a possibilidade e o interesse dos pais em dedicar horas ao acompanhamento dos estudos dos filhos, o nível de superlotação da casa, mostram uma relação direta com o desempenho na escola.

A organicidade da família e os modelos de relação entre os pais, e deles com os filhos, incidem também em aspectos-chave como o desenvolvimento da inteligência emocional (Goleman, 1995), o desenvolvimento da capacidade crítica e da criatividade (N. Kliksberg, 1999). A segurança da família influencia também a saúde. Kaztman (1997) resume estudos sobre o Uruguai que afirmam que as crianças de relações extra-conjugais têm uma taxa de mortalidade infantil muito maior, e que as crianças que não vivem com seus pais apresentam maiores problemas no desenvolvimento psicomotor. Bordieau e Darbel (1999) destacam o peso da família nas atitudes relacionadas à cultura e à arte.

Esta unidade – eixo da história humana, e como se vê atualmente, fundamental para o desenvolvimento – está atravessando graves problemas na região devido ao choque da pobreza.

Os indicadores disponíveis mostram os vários processos de enfraquecimento. Cresce o número de famílias incompletas com mães pobres, sozinhas, chefes de família. Calcula-se que seu número seja superior a 20%. Observa-se, ainda, uma resistência para formar famílias. Diante das incertezas econômicas, Filgueira (1996) mostra, no caso do Uruguai, uma clara correlação entre a queda do salário real e a diminuição do número de casamentos. Aumentam os nascimentos ilegítimos. Cresce o número de mães adolescentes que, dificilmente, vão formar famílias organizadas.

A família humilde tem cada vez mais dificuldades para proporcionar uma infância normal para seus filhos. Está aumentando de maneira significativa o número de crianças menores de 14 anos que trabalham. Segundo a OIT (Organização Internacional do Trabalho), na América Latina há mais de 17 milhões de crianças que trabalham, o que as transforma em candidatas naturais à evasão e à repetência escolar. Tem aumentado também bastante o número de crianças que vivem nas ruas, na mais absoluta miséria, e submetidas a toda espécie de riscos. Elas são a expressão máxima da incapacidade do núcleo familiar de contê-las de forma apropriada e do fracasso de toda a sociedade nesta função básica. A tudo o que foi exposto vem somar-se o aumento da violência doméstica na região. Segundo estimativas de Buvinic, Morrison e Schifter (1999), entre 30 e

50% das mulheres da região sofrem violência psicológica em seus lares, e entre 10 e 35%, violência física. Um dos fatores incidentes é o tremendo stress socioeconômico por que vêm passando numerosas famílias diante do avanço da pobreza.

8. O aumento da criminalidade

A região registra uma gravíssima tendência para o aumento da criminalidade. É, atualmente, a zona do mundo com o maior número de homicídios, depois da África Subsaariana. A taxa média da América Latina aproxima-se de 28,4 homicídios para cada 100 mil habitantes por ano, o que é quase o dobro da taxa média mundial. A Organização Pan-americana de Saúde calcula que a taxa de homicídios da região cresceu mais de 44% durante o período 1984-94. A criminalidade se expandiu na grande maioria das cidades. No Rio de Janeiro, em 1996, uma em cada três crianças já havia sido assaltado e a metade havia presenciado um assalto. No Distrito Federal do México, em 1990, eram roubados 40 carros por dia, e, em 1996, 157 veículos. A situação se deteriorou inclusive em cidades que, no passado, tiveram bons níveis de segurança, como é o caso de Buenos Aires.

A violência latino-americana surge, nitidamente, como uma violência jovem. Os delinqüentes são, normalmente, jovens. Vários estudos indicam significativas correlações entre as taxas de violência e fatores como a organicidade da família, as taxas de desemprego juvenil e os níveis de escolaridade. Pesquisando os menores internados no Instituto Nacional do Menor, no Uruguai, Kaztman (1997) descobriu que apenas um de cada três menores fazia parte de uma família normal. Sugestivamente, um estudo de amplo alcance sobre a criminalidade nos Estados Unidos identificou que 70% dos jovens em centros de detenção juvenil do país se originavam de famílias com pai ausente (Dafoe Whitehead, 1993). O aumento da violência parece também ter fortes laços com a já mencionada elevadíssima taxa de desemprego dos jovens na região, que, em muitos países supera 20% e dobra as médias nacionais. Os números mostram também vínculos com a educação. Em El Salvador, onde

60% dos presos são menores de 30 anos, 45% não completou a escola primária. Embora o tema seja de grande complexidade e sofra a influência de múltiplos fatores, os dados indicam, em geral, a existência, na região, de um grande contingente de jovens que, por meio dos processos descritos, está ficando fora do sistema educacional e do mercado de trabalho. Conseqüentemente apresentam um alto nível de conflito e podem ser objeto de manipulação por parte de grupos do crime organizado.

9. O círculo perverso da exclusão

Os problemas enumerados não ocorrem isoladamente. Têm profundas inter-relações que vão formando “círculos perversos” regressivos. O fato de pertencer a um lar pobre aumenta as probabilidades de que a criança tenha que trabalhar e deixe a escola. As baixas taxas de escolaridade vão marginalizá-la da economia formal. Terá, ainda, dificuldade para formar uma família que possa superar essas condições. O destino de pobreza terá tendência a se repetir. Um aspecto-chave, a probabilidade de vir a ser desempregado, vai variar substancialmente de acordo com a camada social a que pertencer, como pode ser visto no Quadro 2, a seguir:

QUADRO 2 - Distribuição dos desempregados por decis de rendas (porcentagens)

	Argentina	Brasil	Colômbia	Chile	México
	1992 (a)	1990 (b)	1992 (c)	1992 (d)	1992 (e)
Total	100	100	100	100	100
1	33,6	25,6	18,6	29,0	13,8
2	19,2	13,1	15,4	15,3	17,0
3	9,8	12,2	11,9	14,4	15,2
4	14,0	13,0	11,0	9,2	10,2
5	7,8	9,6	10,6	9,7	11,3
6	5,1	6,7	11,0	5,6	7,4
7	5,2	7,1	6,2	5,8	10,8
8	0,9	5,6	7,0	3,9	2,5
9	2,1	3,4	5,4	4,9	7,5
10	2,4	3,5	2,7	2,2	4,2

FONTE: CEPAL, baseado em dados de pesquisas em lares. In: Jiménez e Ruedi (1998).

Como se vê nos primeiros dados do quadro – os mais pobres – as cifras de desemprego atingem mais de 10 vezes, em quase todos os casos, o número das que estão registradas nos últimos dados, ou seja, os 10% com rendas mais elevadas.

O círculo perverso: “família pobre, educação incompleta, desemprego, pobreza”, vai interagir com outros círculos perversos, como o da “falta de acesso a bens essenciais como água potável, instalações sanitárias, eletricidade, má saúde, dificuldades profissionais”, ou o de “delinqüência, impossibilidade posterior de encontrar trabalho para reintegrar-se, probabilidade de reincidir na delinqüência”. No conjunto da situação vai sendo produzido um acentuado processo de exclusão social. Um extenso setor da população encontra-se de fato excluído do acesso a uma educação adequada, da possibilidade de trabalhos estáveis, de participar da cultura, de dispor de uma cobertura de saúde. Os velhos eixos problemáticos de outros tempos que ainda subsistem na região, rural/urbano, sociedade dual, são agora superados em importância pela problemática da inclusão/exclusão.

Como enfrentar o quadro social descrito? Por que o fracasso das abordagens tradicionais? No capítulo seguinte iremos explorar algumas linhas do novo debate em andamento sobre o desenvolvimento e as políticas sociais.



NOVAS IDÉIAS SOBRE DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA SOCIAL

O Banco Mundial apresentou recentemente seu Relatório Mundial sobre Desenvolvimento, 1999. Não estamos ganhando a batalha contra a pobreza, assinalou o presidente da Instituição, James Wolfensohn. A pobreza continua aumentando no mundo. O número de pessoas que ganham menos de um dólar por dia passou de 1.200 milhões em 1987 para 1.500 milhões atualmente. As previsões são de que no ano de 2015 chegarão a 1.900. Essa renda irrisória significa padecer, de várias formas, de pobreza crítica. Aqueles que ganham menos de dois dólares por dia, que também são pobres, são 3 bilhões, ou seja, a metade da população mundial. Por outro lado, as lacunas de desigualdade também cresceram.

O Banco afirmou que muitas políticas aplicadas foram errôneas, e conclamou a uma nova colaboração no futuro. A necessidade de novas idéias sobre o social foi estabelecida com muita firmeza como consequência dos fracassos, tanto mundiais como latino-americanos. Apresentamos, a seguir, algumas das principais áreas de pesquisa de que começa a emergir a proposta de políticas de desenvolvimento e de políticas sociais renovadoras.

1. A política tem importância sim

A política social teve, na América Latina, nas últimas décadas, um papel menor, o que se expressa em indicadores concretos tais como: orçamentos limitados, fragilidade organizacional dos respectivos Ministérios, carência de serviços

civis profissionalizados, não participação dos Ministérios Sociais nas decisões macroeconômicas básicas. A política social surge como uma política de categoria inferior, o que tem nítidas expressões institucionais.

Este pensamento faz parte de uma concepção mais ampla do desenvolvimento. O pensamento econômico convencional tem a visão de que a única política que interessa é a econômica. O social virá como consequência do econômico. Ao gerar mudanças nas variáveis macroeconômicas gerará crescimento que se “derramará” na população pobre e a retirará de suas dificuldades. Os recursos e energias devem concentrar-se no campo econômico. A política social tem, nesse enfoque, funções bem restritas. Atenuar os impactos mais graves do período de ajustes. Para tanto deveria atuar de forma focalizada sobre os setores com problemas mais graves para reduzir os problemas a eles causados. Como se diz freqüentemente na região, é “a assistência pública que recolhe os mortos e os feridos deixados pela política econômica”.

Essa visão chocou-se profundamente com os fatos. O crescimento sustentado não chega de maneira mágica a partir de algumas receitas técnicas. Parece ser um processo muito mais complexo e difícil. Mesmo tendo crescimento não pode se espalhar sozinho. Em várias experiências latino-americanas ocorreram taxas de crescimento significativas e os dados sociais não variaram e, em algumas, como a do Chile durante a ditadura militar, de acordo com as pesquisas, pioraram, aumentando bastante a porcentagem de população na pobreza. Por outro lado, as políticas sociais sem hierarquia realizaram de forma muito limitada seu papel de “assistência pública”. Eram muito frágeis para enfrentar a demanda crescente por respostas sociais e, no enfoque puramente assistencial, tinham um papel bastante limitado.

Os resultados contrastaram na América Latina e em outras regiões com os previstos pela visão convencional. Suas promessas de melhoria das condições da população em um período razoável não foram cumpridas. Diante disso surgiu uma forte corrente de

pensamento que exige a revisão de todo o projeto. O vice-presidente e economista-chefe do Banco Mundial, Joseph Stiglitz (1998), afirma: “Eu diria que a experiência latino-americana mostra que deveríamos reexaminar, refazer e ampliar os conhecimentos sobre a economia de desenvolvimento tidos como verdades, enquanto planejamos a próxima série de reformas”. Ele propõe em vários trabalhos recentes a revisão do Consenso de Washington e o avanço em direção a um novo consenso pós-Washington. Sua proposta implica uma reestruturação integral da concepção de quais são as metas do desenvolvimento e as conseqüentes variações substanciais nos instrumentos. É a seguinte a sua síntese:

“O Consenso de Washington defendeu o uso de um pequeno conjunto de instrumentos (incluindo a estabilidade macroeconômica, comércio livre e a privatização) para atingir uma meta relativamente limitada (o crescimento econômico). O consenso pós-Washington reconhece que um conjunto mais amplo de instrumentos é necessário e, além disso, que nossas metas são também mais amplas. Buscamos melhorias nos níveis de vida, inclusive nas áreas de saúde e educação, e não apenas incrementos no Produto Interno Bruto que se calcula. Buscamos o desenvolvimento sustentável que inclui a preservação dos recursos naturais e a manutenção de um ambiente sadio. Buscamos o desenvolvimento justo que garanta que todos os grupos da sociedade, não apenas as altas camadas, desfrutem dos benefícios do desenvolvimento, e buscamos o desenvolvimento democrático, no qual todos os cidadãos participem de várias formas nas tomadas de decisões que atinjam suas vidas”.

O Prêmio Nobel Amartya Sen (1999) afirma que devem ser feitas revisões profundas na visão convencional de desenvolvimento, pois, em inúmeros planos é possível ver que somente o crescimento – necessário e desejável – não soluciona os problemas sociais. Essa afirmação é feita com apoio em ampla

base de dados e medições econométricas, a maneira por que variáveis fundamentais como a mortalidade e a morbidade não reagem mecanicamente diante do aumento do produto bruto per capita, desmentindo concepções correntes. A situação real é assim descrita por ele: “A exemplo de outros fatores, uma renda mais elevada torna o indivíduo ou a comunidade mais capaz de evitar a mortalidade prematura ou a morbidade evitável”. Mas assinala que trata-se de um cenário fictício. Destaca: “Em geral, os demais fatores não são iguais. Por conseguinte, as rendas constituem um fator de influência positiva e, todavia, devido à variação de outros fatores (serviços médicos, atenção de saúde pública, condições do ensino etc.), freqüentemente, as pessoas mais ricas têm vidas muito mais curtas e são superadas pelos mais pobres em termos de proporções de sobrevivência (refere-se a países com per capita maior que outros e, em oposição, com expectativa de vida menor)”. E conclui: “Seria tão estúpido achar que uma renda elevada não é um fator que favoreça a boa saúde e uma vida prolongada quanto afirmar que é o único fator a contribuir”.

As novas idéias indicam a revisão de planos-chave. Os objetivos do desenvolvimento não podem ser unidimensionais. Procuram-se metas macroeconômicas, mas ao mesmo tempo metas de desenvolvimento social, de equidade, de preservação do meio ambiente, de estabilidade e fortalecimento da democracia. Os instrumentos não podem estar amarrados a uma única meta – devem ser válidos para que sejam atingidas, de maneira coordenada, todas elas. Não podem ser compatíveis com umas, à custa da incompatibilidade com as outras. Tudo isso complica bastante o tema do desenvolvimento. Mas é o que importa, pois, para conseguir melhores resultados, os fracassos exigem sua complexidade.

Neste novo contexto, a política social tem uma posição muito diferente daquela posição semimarginal que ocupava na concepção convencional. Surge a necessidade de articular estreitamente as políticas econômicas e sociais, para gerar resultados conjuntos em termos das metas dos dois campos.

Acredita-se que sendo imprescindível que haja crescimento não haverá derrame a não ser que haja uma política social agressiva. Os vínculos entre crescimento econômico e desenvolvimento social não são lineares. As inter-relações são muito mais complicadas, especialmente em sociedades com altos níveis de desigualdades. A dimensão social é apenas uma das funções potenciais da política social, desempenha papéis úteis, mas exige uma política social com maiúscula que não só “tape buracos”, mas também mobilize capacidades latentes. Na concepção renovada, a política social tem importância, sim.

2. A redescoberta do potencial produtivo da política

A política social tem uma clara legitimidade ética. É inadmissível, moralmente, que amplos setores da população de um continente tão rico em recursos naturais como a América Latina estejam submetidos a graves privações. Mas a isso se soma, atualmente, uma “legitimidade macroeconômica”. A “qualidade população” de um país é, no final do século XX, um dado decisivo para atingir o progresso tecnológico, para concorrer e para crescer. As mudanças fundamentais nos padrões tecnológicos de produção de bens e serviços puseram num lugar central as capacidades humanas disponíveis em cada país. As inovações tecnológicas mais significativas num espectro amplo de campos – das comunicações à eletrônica –, têm em comum o fato de se apoiarem no conhecimento e nas competências dos seres humanos para dirigi-las. Portanto, as possibilidades que um país tem de obtê-las, de utilizá-las de forma adequada, de usá-las em sua economia estão profundamente ligadas ao “estoque” de qualificações de sua população. Contar com um capital humano saudável, bem nutrido e bem preparado é um pré-requisito essencial para o desenvolvimento e a competitividade.

As economias mais bem-sucedidas do mundo fizeram bom uso dessas constatações. Levam adiante uma enérgica política social nas áreas de educação e de saúde, com o objetivo de

melhorar continuamente as qualidades de seus recursos humanos. Os resultados são bastante concretos. Exportam cada vez mais “tecnologia de ponta” com base em tais qualidades.

Esses processos têm amplo reflexo microeconômico. As empresas de vanguarda caracterizam-se por realizar crescentes investimentos em treinamento e desenvolvimento de seu pessoal, e a área de “desenvolvimento dos recursos humanos” foi restabelecida em suas estruturas organizacionais, localizando-se em sua cúpula. Verificaram, na prática, que o investimento em “capacitação de pessoal” é um dos que têm maior retorno na economia.

A educação “compensa”, da mesma forma que a atribuição de recursos para a saúde e o fortalecimento das respectivas políticas. Dar água potável e instalações sanitárias para a população, fatores decisivos para a saúde pública, pode prevenir enormes gastos posteriores em infra-estrutura hospitalar e assistência médica.

Além disso, é possível, por meio da política social, desfazer “círculos virtuosos” otimizantes, pela combinação das políticas de saúde e educação. Assim, entre outras áreas, considera-se que um dos investimentos mais rentáveis do planeta, atualmente, é gastar com a “educação de meninas”. Os resultados macroeconômicos medidos são espetaculares. Dar às meninas de famílias pobres mais e melhor educação, significa dar-lhes material educativo que utilizarão mais tarde na diminuição da gravidez adolescente, no melhor preparo dos períodos de pré-parto e parto, e na administração adequada da alimentação de seus filhos. O papel multiplicador desse gasto pode ser muito relevante. Dessa forma, as relações entre nível de educação e gravidez adolescente são muito íntimas, conforme pode ser visto no Quadro 3, a seguir:

QUADRO 3 - América Latina (12 países): mulheres entre 20 e 24 anos com filhos sobreviventes tidos antes dos 20 anos, de acordo com o nível de escolaridade, 1994 (porcentagens)

País	Total (mulheres)	Zonas Urbanas					Zonas Rurais				
		Total	Nível educacional da mulher				Total	Nível educacional da mulher			
			0 a 5 Anos	6 a 9 Anos	10 a 12 Anos	13 e mais Anos		0 a 5 Anos	6 a 9 Anos	10 a 12 Anos	13 e mais Anos
Argentina		1%	28	77	8	7					
Bolívia	...	24	51	84	22	8	33
Brasil	22	20	33	20	7	3	30	35	21	11	2
Chile	20	18	36	38	18	7	28	43	36	18	7
Colômbia	22	19	36	30	11	5	38	41	32	19	17
Costa Rica	25	21	32	33	13	4	29	48	31	8	4
Honduras	29	23	37	25	13	9	35	42	33	11	36
México	19	17	41	18	11	3	24	40	19	8	3
Paraná	23	20	33	37	17	5	33	48	43	19	4
Paraguai	28	19	35	27	14	0	40	44	40	33	12
Uruguai	...	12	36	18	10	2
Venezuela	22	19	34	28	14	5	39	54	35	17	14

FORNTE: CEPAL. *Panorama Social de América Latina*, 1997.

Como se vê, em todos os países observa-se que, ao elevar o nível educacional da mulher, cai bastante o número de filhos que as jovens têm antes dos 20 anos. Para toda a região, calcula-se que a porcentagem de mães adolescentes, entre as jovens de centros urbanos com menos de seis anos de escolaridade, é de 40%.

Quando o número de anos de escolaridade sobe de 6 a 9, a redução é de 30%. No grupo que tem 10 a 12 anos de estudo, é menor que 15%.

O nível de escolaridade é decisivo numa questão que vai afetar profundamente a vida pessoal, a constituição de famílias e a economia.

Além disso, o fato de dispor de mais conhecimentos vai se refletir profundamente nas taxas de mortalidade infantil. Segundo estimativas, se as mulheres da América Latina tivessem mais um ano de escolaridade, a taxa de mortalidade infantil cairia para nove por mil.

Em geral, a política social pode reforçar capacidades produtivas que, do contrário, ficariam sem uso na economia, e pode também contribuir para elevar significativamente os níveis de produtividade presentes.

Nas novas idéias afirmamos que existe um erro conceitual principal. A política social é vista, na concepção convencional, como distratora de produtos utilizáveis para a produção, puro gasto, e fala-se em “gasto social”. Atribuir recursos para áreas como educação, alimentação e saúde, quando bem administradas, não é um “gasto” mas um “investimento” produtivo e multiplicador.

3. Um tema em completa revisão: as relações entre igualdade e desenvolvimento

No pensamento econômico convencional, a igualdade não é um tema central. Surge como uma variável “neutra” com relação ao crescimento, não incidindo sobre ele. Em algumas de suas vertentes é vista como outro aspecto que o próprio crescimento iria “organizando”. Pode-se esperar, de acordo com a conhecida figura do U invertido, que nas primeiras etapas do esforço pelo crescimento haja desigualdade, a ser corrigida mais tarde. Pesquisa recente jogou por terra essas conjecturas. Vários estudos nacionais e comparados demonstraram que a realidade funciona de forma bem diferente. Benabou (1996) detalha 23 pesquisas de campo realizadas, 20 delas a partir de 1992, que estabelecem que a desigualdade é prejudicial para o crescimento e identificando vários efeitos de atraso dela sobre o desenvolvimento. Entre outros aspectos, as grandes desigualdades reduzem as possibilidades de formação de poupança nacional; reduzem a escala do mercado nacional impedindo processos produtivos e tecnológicos que utilizariam os recursos de forma mais otimizada; têm um impacto negativo fundamental sobre os sistemas educativos ao criar circuitos muito diferenciados que, por sua vez, acentuam, em seguida, as desigualdades por meio de suas repercussões nas possibilidades de acesso ao mercado de trabalho e nas suas remunerações. Circuitos diferenciados definem as

oportunidades. A desigualdade destrói a credibilidade nas instituições e enfraquece, assim, os níveis de governabilidade democrática. Tem um papel-chave no aumento das tensões sociais. Cornia (1999) afirma que: “A desigualdade entre classes sociais, étnica, grupos religiosos ... tem demonstrado ser uma das causas mais importantes do aumento de conflitos civis observados desde meados dos anos 80. A desigualdade horizontal pode referir-se à distribuição de rendas, empregos públicos, oportunidades educacionais, executivos e rendas estatais. A recente e ampla expansão da desigualdade pode ter levado não apenas à estagnação do crescimento como também a tensões sociais”.

As conclusões dos estudos mostram que deve fazer parte central das políticas de desenvolvimento a busca de melhoria na igualdade, o que leva a uma reavaliação do papel e das funções da política social.

O tema tem a mais absoluta vigência naquela que é considerada a região mais desigual do mundo: a América Latina. Como pode ser visto nos gráficos 5 e 6 (BID, 1998), a região é a área do planeta em que os 5% mais ricos têm a maior porcentagem da distribuição de renda, e os 30% mais pobres têm a menor.

GRÁFICO 5 - Renda dos 5% mais ricos (porcentagem da renda total)

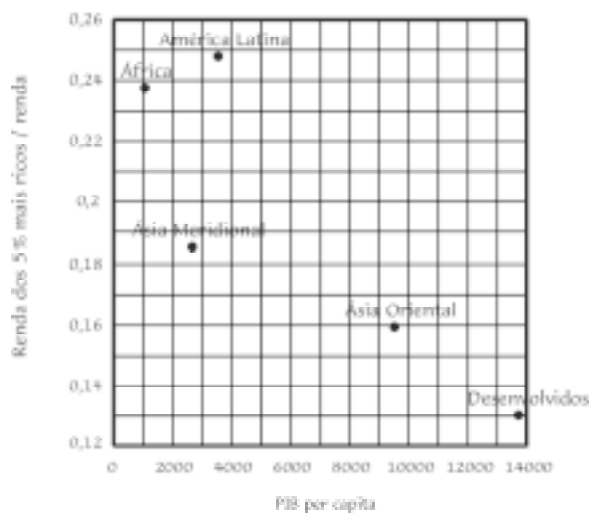
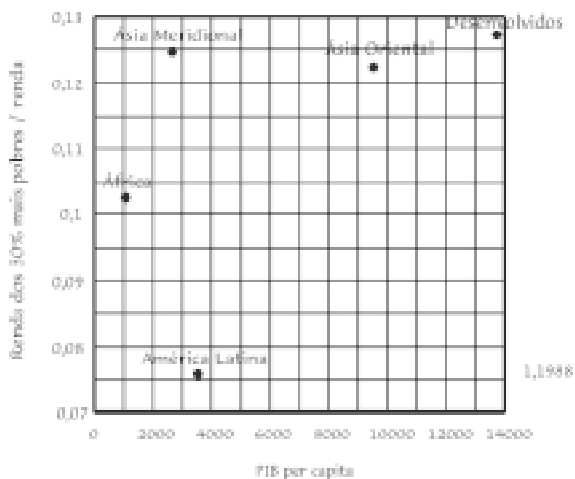


GRÁFICO 6 - Renda dos 30% mais pobres (porcentagem da renda total)



Os números da América Latina nos dois gráficos mostram que ela tem a maior polarização social. É o lugar do mundo em que os mais ricos ganham mais, e os mais pobres, menos. A polarização é ainda pior na África. Cardozo (Banco Mundial, 1999) assinala que os 10% mais ricos recebem na América Latina 45% do Produto Nacional Bruto e os 20% mais pobres, recebem apenas 4%.

A evolução das últimas décadas tem sido no sentido de uma contínua deterioração neste aspecto crucial. Os elevados indicadores de desigualdade histórica do Continente se acentuaram. Segundo afirma Stallings (Diretora de Desenvolvimento Econômico da CEPAL, 1999): “As reformas econômicas aplicadas nos últimos anos no Continente latino-americano agravaram as desigualdades entre a população... Pode-se afirmar sem dúvida alguma que os anos noventa são uma década ‘perdida’ quanto às reduções das já alarmantes diferenças sociais existentes na região que tem a maior desigualdade do mundo”.

A região está pagando caro por seus níveis de desigualdade. Está reduzindo a taxa de economia nacional ao prejudicar seriamente as pequenas e médias empresas urbanas e rurais, uma de suas mais

importantes fontes de renda. Reduz o volume dos mercados internos com toda espécie de complicações. Pesa decisivamente sobre cada um dos sérios problemas sociais caracterizados no capítulo anterior desse documento. Birdsall e Londoño (1997) afirmam que a desigualdade tem uma responsabilidade central no crescimento da pobreza. Fazendo projeções econométricas estabelecem que o aumento da desigualdade nas últimas décadas dobrou a pobreza na América Latina com relação ao que poderia ter sido em sua ausência.

Já vimos as íntimas relações entre a desigualdade e os níveis de desemprego na região. Os vários mecanismos por meio dos quais a desigualdade desvia as oportunidades educativas (crianças que trabalham, incidência da desnutrição, qualidade da escola, famílias desarticuladas etc.) determinam destinos educacionais muito diferentes que, por sua vez, vão ser determinantes no mercado de trabalho, permitindo a ampliação das lacunas empregatícias e salariais entre qualificados e não-qualificados. A desigualdade tem, como já vimos, reflexos muito fortes no acesso diferenciado a fatores básicos para a saúde tais como água potável, infra-estrutura sanitária, luz elétrica, cuidados médicos. Aqueles que são mais vulneráveis em matéria de saúde devido à pobreza, são também os mais carentes nessas áreas, criando-se um “circuito perverso”. A desigualdade leva a profundas diferenças quanto às oportunidades de formar uma família normal. Os altos níveis de desemprego, as incertezas quanto a assegurar uma renda estável para a família, agem como incentivos negativos para a formação de famílias. Os choques da pobreza criam, também, tensões extremas que dissolvem as famílias existentes. A formação e subsistência de famílias entre os pobres torna-se muito mais difícil que entre outras camadas sociais, perdendo aqueles uma base de desenvolvimento decisiva.

Observam-se ainda na região, como foi comprovado internacionalmente, relações entre o crescimento da desigualdade e o avanço da criminalidade. Esta relação age silenciosamente de várias formas.

Nas novas idéias, combater a desigualdade na região é uma frente importantíssima. Ricardo Lagos (1999) fez recentemente avaliações muito concretas sobre os custos da desigualdade que,

embora referentes à realidade de seu país, o Chile, podem ser aplicadas para as realidades da região. Ele afirma: “... o desafio do momento é combater as desigualdades... queremos terminar com a desigualdade antes que a desigualdade acabe com a família chilena. Com as desigualdades sociais crescem a frustração, a desilusão e o desconsolo. Cresce também a delinquência. E enfraquecem a solidariedade, o respeito, a coragem... Não são morais e não são decentes as desigualdades que existem entre os chilenos... as desigualdades de renda, educação, segurança, saúde, acesso à Justiça... as desigualdades entre homens e mulheres, entre jovens e adultos, entre regiões e comunidades... o tratamento das minorias étnicas... a discriminação de que são objeto os desfavorecidos”.

O papel da desigualdade como obstáculo ao desenvolvimento é considerado de tal importância que, em recentes declarações, o presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn (1999) declarou: “O objetivo central de nosso trabalho é conseguir uma melhor distribuição da riqueza”.

4. O capital social, o capital esquecido

Uma tendência atual das pesquisas está explorando alguns dos “tesouros escondidos” numa forma de capital importância excluída do pensamento econômico convencional, aquele que é chamado de “capital social”. Os trabalhos pioneiros de Robert Putnam e James Coleman verificaram, no início dos anos 90, a influência sobre o desenvolvimento de fatores “intangíveis”, não visíveis aos olhos, mas de presença diária ativa nas sociedades e de alto peso em sua evolução. Em sua conhecida obra “Para hacer que la democracia funcione” (1994), Putnam, depois de sérios estudos sobre a evolução histórica da Itália, encontrou algumas das principais causas do desenvolvimento do norte do país, com relação ao sul, em variáveis não consideradas pelas abordagens macroeconômicas convencionais. Não se trata de meras especulações – tanto Putnam como muitas outras pesquisas

recentes “medem” esses elementos. Os avanços em metodologia da pesquisa nas ciências sociais permitem que, atualmente, essas avaliações possam ser realizadas.

O capital social se integra pelos seguintes elementos básicos:

- *O clima de confiança existente entre os membros de uma sociedade:* Tal clima incide profundamente em múltiplos aspectos como: o grau de coesão social, as expectativas mútuas, o nível de pleitos (quanto melhor é o clima de confiança, menores os custos em que uma sociedade incorre para criar instâncias arbitradoras e sancionadoras de conflitos), a capacidade de entendimento entre Estado e sociedade civil.
- *O grau de associatividade:* À medida em que os membros de uma sociedade fazem todos os tipos de associações, participam delas ativamente, têm capacidade para criar esforços associativos de toda espécie e de desenvolver sinergias.
- *O nível de “consciência cívica”:* As atitudes básicas dos membros de uma sociedade com relação ao coletivo, que vão desde cumprir corretamente suas obrigações até seguir as regras sobre a manutenção da limpeza nos locais públicos.

A estes componentes se somaram outros no ativo processo de exploração em marcha sobre esse amplo conceito:

- Os valores que pratica e em que crê uma sociedade.
- A cultura que modela suas percepções, tabus, mitos, formas de raciocínio, compreensão do mundo e da realidade.

A pesquisa comparada mostrou evidências muito fortes com relação a como esses fatores atuam sobre o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social, a estabilidade política e a governabilidade democrática.

Entre outros aspectos foram estabelecidos os seguintes vínculos:

- Existe relação econométrica importante entre um clima de confiança e as normas de cooperação cívica, por um lado, e o

crescimento econômico no médio e no longo prazos, pelo outro (Knack e Keefer, 1996).

- Existe profunda relação comparativa internacional entre o clima de confiança e fatores como eficiência judicial, ausência de corrupção, qualidade da burocracia, e o pagamento dos impostos (La Porta, López de Sillanes, Shleifer e Vishny, 1997).
- O capital social acumulado numa família influi no rendimento escolar nas crianças (Teachman, Paasch e Carver, 1997).
- A família, unidade básica do capital social, influi, como já assinalado, em múltiplas dimensões, desde a absorção de imigrantes (Hagan, Mac Millan e Wheaton, 1996), até a criminalidade (Wilson, 1994).
- O grau de associativismo, a participação, ou não, em organizações, influi no rendimento econômico diferenciado de microempresas de pobres (Narayan e Pritcher, 1997).

O trabalho científico nesta área acha-se ainda no início. Há inúmeras ambigüidades, imprecisões e um longo caminho metodológico e epistemológico a ser percorrido. Existem, também, ao lado das infinitas formas de capital social positivo, formas de capital social negativo, como as associações de delinqüência, mas essas não invalidam as enormes possibilidades das primeiras. Apesar dessas restrições, a presença de toda essa área e as possibilidades de não discuti-la de maneira especulativa, mas de medi-la, insere nas análises sobre desenvolvimento econômico uma multiplicidade de variáveis subestimadas ou ignoradas anteriormente, que ampliam de forma total a agenda usual. Pela noção de capital social, esses fatores, muitas vezes intuídos incidentalmente, têm agora plena legitimação. O pensamento econômico convencional mostra à luz desses fatores, com maior intensidade, suas fraquezas em termos de limitações e unidimensionalidade. A perspectiva puramente economicista não mostra os problemas reais do desenvolvimento. Explicá-los de forma razoável exige que, com os fatores econômicos, as tentativas de análise integrem dimensões como as que exige a idéia de capital social.

Aceita essa ordem de raciocínio que começa a ter peso nos organismos internacionais, como todas as “idéias novas” expostas em fortes debates internos, a pergunta que deve ser feita é: “Como construir capital social?”

Tal pergunta tem grande relevância na América Latina. A pesquisa sobre o capital social na região está no início. Uma pesquisa pioneira, sólida cientificamente e com surpreendentes descobertas, foi o recente estudo do PNUD “Desarrollo Humano en Chile, 1998” (Desenvolvimento Humano no Chile, 1998). Os paradoxos da “modernização”, que apontou sérios problemas de destruição em alguns dos fatores que constituem o capital social, chamaram a atenção sobre a necessidade de políticas para abordá-los. Podem ainda ser encontrados trabalhos recentes, a partir da visão de capital social, sobre as causas de sucesso de algumas experiências sociais mais famosas da América Latina, como Villa El Salvador do Peru (Kliksberg, 1999). Começa a parecer na região, em toda esta linha de novos estudos, a visão de que a pobreza e a desigualdade destruíram significativamente o capital social. Destruíram o clima de confiança, agiram contra o interesse em associar-se e participar, destruíram bases da consciência cívica, em crise, como vimos, destruíram a família em amplos setores, e criaram climas anômicos e niilistas com relação a valores. Basta pensar no que significam as enormes migrações forçadas por razões econômicas ou de insegurança, que ocorreram em vários países da região em termos da destruição do capital social acumulado pelas famílias durante muitos anos, em aspectos básicos como propriedade, associações, identidade, acervo cultural.

Reconstruir capital social implicará processos muito amplos de trabalho em várias esferas. Entre elas, a política social tem um grande papel, tanto indireto, enfrentando a pobreza e a desigualdade, como direto, promovendo em suas iniciativas e programas, como um objetivo deliberado e sistemático, o desenvolvimento das enormes potencialidades que têm as sociedades latino-americanas em termos de capital social.

5. Desenvolvimento distorcido e desenvolvimento integrado

Todas as frentes de “novas idéias” anteriores e outras a elas acrescentadas estão em pleno debate nos países, na universidade e em diversos organismos internacionais em cujo interior há importantes discussões e revisões. Tudo se junta na reformulação do projeto global de desenvolvimento. Stiglitz (outubro, 1998) resume da seguinte forma algumas lições aprendidas dos erros cometidos:

“Aprendemos na última metade de século que o desenvolvimento é possível, mas também que não é inevitável. Aprendemos que o desenvolvimento não é apenas um tema de ajustes técnicos, mas uma transformação da sociedade. Eu me referi às desilusões com o Consenso de Washington, que previu um conjunto de prescrições que falharam em impulsionar as transformações para o desenvolvimento. O consenso foi muito limitado, tanto em seus objetivos como em seus instrumentos”.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1999, do Banco Mundial assinala na direção de que os padrões de ação para o desenvolvimento nos últimos 50 anos tiveram tendência a se concentrar demasiadamente em uma única chave para o desenvolvimento. Quando uma chave falhava, segundo o Relatório, em todos os lugares, era imediatamente afastada e procuravam-se outras. Aponta, entre outros erros, que “tampouco funcionou a prática de reduzir impostos para os ricos com a esperança de os pobres seriam beneficiados”.

O sistema das Nações Unidas questionou a fundo as metas propostas pelo projeto de desenvolvimento convencional por meio de seu paradigma de Desenvolvimento Humano. A proposta da ONU afirma que é errado medir se estamos progredindo em desenvolvimento por meio de indicadores tão ambíguos como o produto bruto per capita. É necessária uma avaliação muito mais integral. A meta final do desenvolvimento não é essa; esse é um

meio, deve ser focalizado e observado se realmente avançam as metas finais que dizem respeito ao prolongamento dos anos de vida das pessoas, com melhor qualidade de vida, mais liberdades, acesso à educação, acesso à cultura e a outras áreas.

Começa a surgir a idéia de que muitos esforços se concentraram em conseguir um desenvolvimento que, na prática, se transformou num “desenvolvimento distorcido”. Apenas alguns setores da sociedade se beneficiaram com ele, tendo aumentado as diferenças internas, com vários setores excluídos e o próprio perfil da sociedade tendo-se ressentido em aspectos básicos. A proposta é o encaminhamento em direção a um “desenvolvimento integrado”. Nesta concepção trata-se de avançar de forma harmônica e integrada nos campos do desenvolvimento econômico e social a idéia básica é que é imprescindível que uma sociedade cresça economicamente, tenha condições de estabilidade, progresso tecnológico, competitividade, o que não exclui, pelo contrário, exige um desenvolvimento social profundo e políticas sociais agressivas. A idéia de atingir bons resultados econômicos que, em seguida se espalharão, é considerada irreal e substituída pela idéia de que o desenvolvimento social não pode ser adiado, devido ao sofrimento que está provocando, mas também pela concepção de que sem esse desenvolvimento não há bases para um crescimento sustentado. Dessa forma, a mobilização do capital humano e o capital social de um país são essenciais para um desenvolvimento econômico sustentado de longo prazo. Os dois planos devem ser coesos e com eles deve ser buscado o desenvolvimento sustentável em termos de meio ambiente, assim como o aprofundamento democrático. A igualdade surge como uma das bases estratégicas de toda a concepção. Como assinalou a Cúpula Social Mundial de Copenhague (1994), trata-se de conseguir um “crescimento compartilhado”.

Essa idéia seria viável? É possível ver que essa é a direção que seguiram algumas sociedades mais bem-sucedidas do mundo no longo prazo, simultaneamente nos aspectos econômico e social, e que essa é uma das razões centrais de seu sucesso. É o caso, entre outros, de países líderes das estatísticas de progressos econômicos,

tecnológicos e sociais como Noruega, Suécia, Canadá, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Israel e outros.

Na nova visão que está emergindo procura-se um enfoque holístico do desenvolvimento. Wolfensohn (1999) assinala: “Não podemos adotar um sistema em que a macroeconomia e as finanças sejam consideradas parte dos aspectos estruturais, humanos e sociais, e vice-versa.

As inter-relações entre variáveis de cunho muito diferente no processo de desenvolvimento não são uma especulação. São a pura realidade. Ali acontece, realmente, o processo. Se essas inter-relações se perdem e há tendência a reducionismos, essa realidade escapa, e as políticas resultantes podem ser altamente ineficientes. Em outros campos, pesquisas recentes conseguiram reconstruir um jogo de inter-relações muito especial. Kawachi, Kennedy e Lochner (1997), pesquisadores da escola de saúde pública de Harvard, verificaram a existência de fortes vínculos entre desigualdade, clima de confiança e esperança de vida. Segundo suas observações estatísticas, nos Estados Unidos, a “saúde” nas relações interpessoais, a existência de relações sociais frequentes e verdadeiras, a proteção intergeração, todos eles elementos do clima de confiança numa sociedade, incidem nos anos que a pessoa vive. Por outro lado, o clima de confiança e a expectativa de vida mostram relações profundas com o nível de desigualdade. Quanto maior ele é, destrói o clima de confiança, quebra a coesão social, gera tensões consideráveis e a expectativa de vida é a menor possível. De acordo com suas simulações econométricas, o aumento de um ponto na desigualdade provoca dois ou três pontos de degradação na expectativa de vida com relação à que teria tido essa sociedade de acordo com suas outras características. Nos gráficos 7 e 8, a seguir, os pesquisadores reconstroem os dados relativos a cada um dos Estados dos EUA. Observa-se no primeiro (Gráfico 7) que, quando as pessoas desconfiam mais umas das outras (indicador de clima de confiança), a expectativa de vida diminui, e no segundo gráfico (Gráfico 8) como um índice pior de “Robin Hood” (de desigualdade), age contra o clima de confiança.

GRÁFICO 7 - Capital Social e Taxa de Mortalidade

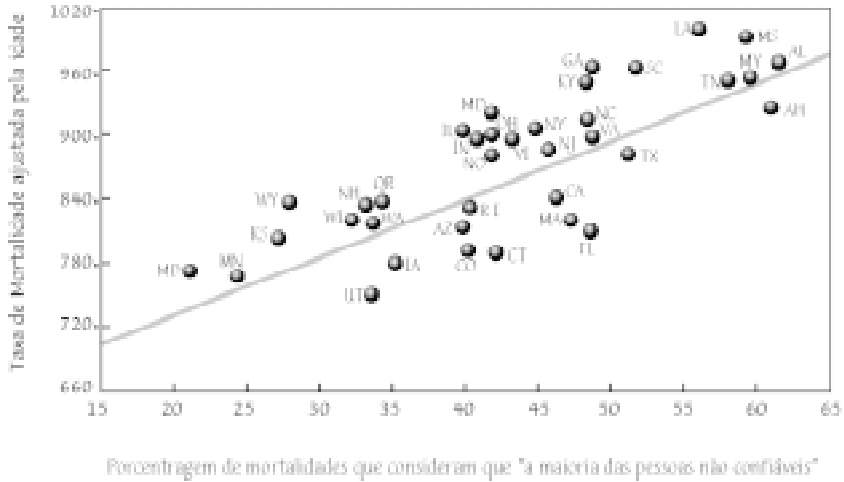
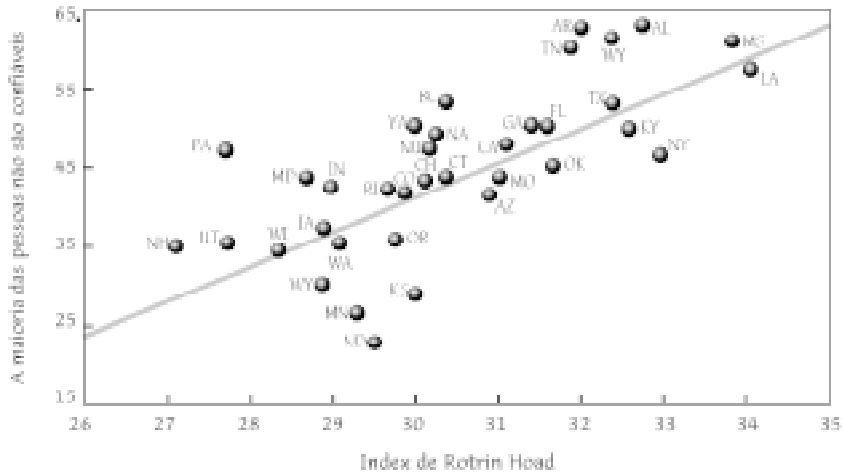


GRÁFICO 8 - Desigualdade de Renda e Confiança Social



FONTE: KAWACHI, I., B. KENNEDY and K. LOCHNER (1997). "Long live community. Social capital as public health." *The American Prospect* (November-December).

Na visão que geralmente leva ao desenvolvimento distorcido, as inter-relações desse tipo entre variáveis de desigualdade, de coesão social, culturais e as cifras vitais foram ignoradas. O mesmo aconteceu com muitos outros padrões de inter-relação. Tal fato levou a resultados que provocam interrogações profundas, como as que fez Birdsall (1998) com relação à América Latina, destacando as conseqüências em termos de desigualdade de vários ‘círculos perversos’: “É possível que as taxas de crescimento na América Latina não possam estar distantes mais que 3 ou 4% das necessárias, para o que devem contar com a participação e a contribuição da metade da população que está compreendida nas mais baixas porcentagens de renda”.

6. A revalorização das políticas públicas e do papel do Estado

A discussão sobre o papel do Estado parecia quase terminada há alguns anos. Sob uma intensa carga de questionamentos a respeito de suas funções e capacidades surgiu com força a idéia central de minimizar sua presença, e aumentaram os esforços para seu desmantelamento. Agora está estabilizada. Não para trás, mas para a frente. Na nova concepção não se prega a volta do Estado que existiu há algumas décadas, que atuava nas mais diversas áreas e à ilusão de que o Estado sozinho podia resolver todos os problemas. Essa idéia está afastada. Vê-se, como faz o Banco Mundial (1997) em seu relatório especial sobre o papel do Estado, que o extremo oposto também demonstrou ser errado e ineficiente. O desenvolvimento, segundo o relatório, exige um Estado de fato e ressalta que “sem um bom governo não há desenvolvimento econômico e social”. Os dois extremos: o Estado onipotente e o Estado ausente deram lugar a outra maneira de ver o problema. Ela parte do núcleo central de idéias do enfoque de desenvolvimento integrado recém-exposto. Se há interesse em atingir de forma simultânea e coordenada o desenvolvimento econômico, social, sustentável e político, há necessidade de políticas públicas ativas e administradas com bastante eficiência.

Há uma ampla série de papéis não tradicionais que se espera do Estado. Têm a ver com áreas como a melhoria da igualdade, assegurar a saúde pública e a educação para todos, o ajustamento, a integração econômica regional, o impulso ao progresso tecnológico e à competitividade, um sistema jurídico que seja garantia para todos, entre outros. O perfil que se vê não é o do Estado do passado. Surge a imagem de um Estado com um serviço civil profissional, bem administrado, transparente, descentralizado, monitorado pela comunidade e estreitamente articulado com a sociedade civil em sua ação.

No centro de suas atividades devem encontrar-se na América Latina as políticas públicas sociais. Os graves déficits em aspectos elementares que vão desde o abastecimento de água potável, as altas taxas de evasão escolar, até a falta de atendimento para a saúde em muitas áreas, exigem políticas sociais agressivas administradas por gerência social de alta qualidade. A ação pública é imprescindível em áreas como a América Central onde, de acordo com documento das Nações Unidas (Brito,1999): “Cerca de 17 milhões de pessoas (num total de 34 milhões) vivem em extrema pobreza, em assentamentos humanos precários, em condições de alta vulnerabilidade aos efeitos dos desastres naturais, sem água nem energia elétrica, sem nada”. E até mesmo num dos países de maior desenvolvimento econômico do Continente, o Chile, observa Lagos (1999): “Nós, os chilenos, sabemos que quando o Estado se enfraquece acaba predominando a lei do mais forte. Ficam de pé apenas aqueles que possuem meios próprios para defender-se e comprar sua saúde, comprar a educação dos filhos, a casa, a previdência e até a segurança de sua família. Os outros estão condenados a se salvarem como puderem com seus próprios recursos”.

As novas idéias estão no cenário. Surgem do fracasso do pensamento convencional em cumprir suas promessas, e das difíceis realidades que vivem amplos setores da população em áreas essenciais. Encontram-se em pleno debate em inúmeros foros. Falam, como se viu, de um projeto de desenvolvimento integrado,

de políticas sociais agressivas como um de seus eixos, das contribuições para o desenvolvimento econômico que a política social pode dar, de melhorar a igualdade, mobilizar o capital social e de um novo perfil de Estado, com funções renovadas e aliado com a sociedade civil. Ao que se acrescentam outras orientações inovadoras em vários planos. No centro encontra-se a preocupação com o risco social que sofre a região devido a seus graves problemas de desigualdade e de pobreza. Estão começando a influenciar nos projetos de políticas dos países e em organismos internacionais. No entanto, devem ser feitas várias perguntas. Como desenvolver possibilidades institucionais e gerenciais que permitam que essas novas políticas de cunho inovador possam ser implementadas com efetividade? Em que direções devemos trabalhar no plano do redesenho institucional e a gerência? O que pode ser aprendido com relação aos erros cometidos e à experiência comparada? Examinaremos, a seguir, esses assuntos.

IV

EM BUSCA DA INSTITUCIONALIDADE SOCIAL NECESSÁRIA

- Como reformar as áreas sociais?
- Quais seriam os métodos apropriados?
- Por que muitas reformas fracassaram?
- Quais são as causas do sucesso de programas sociais latino-americanos considerados como referência internacional, como Villa El Salvador no Peru, EDUCO em El Salvador, as Feiras de Consumo Familiar na Venezuela, e tantos outros?

Perguntas como essas não podem ser respondidas com “receitas”. É preciso que seja feita uma busca “heurística” que entre na complexidade dos problemas institucionais e gerenciais subjacentes. Por outro lado, cada realidade nacional tem sua própria história e características nesse plano que devem ser respeitadas. Como assinala Hood (1998), com bastante propriedade, referindo-se à reforma da administração pública em geral, prevenindo sobre as ‘soluções generalizáveis’: “Os fatores históricos e culturais determinam as categorias de reformas disponíveis para cada governo”.

Vamos tentar dentro dessas coordenadas, do respeito à complexidade do tema e suas particularidades nacionais, delinear algumas propostas de trabalho que poderão ser úteis no caminho de busca que deve ser percorrido em cada realidade. Tais propostas têm como origem a observação e o estudo dos problemas de gestão que se apresentam continuamente na execução das políticas sociais da América Latina e também da análise de erros típicos que são cometidos nas tentativas de reforma dessas áreas.

1. Cuidado para não marginalizar a importância da gerência e também considerar a gerência como ‘panacéia’

Houve uma forte tendência na região por parte de atores-chave no traçado de políticas públicas – como os políticos, planejadores e economistas – para subestimar o problema gerencial. Todo o esforço se concentrava no traçado da política e dava-se pouca atenção ao que se chamava de “implementação”. A própria palavra empregada, “implementar”, transmitia a idéia de que era uma espécie de processo mecânico que o projeto seguiria. A implementação é, de fato, muito diferente na realidade. Levar adiante políticas requer fazê-lo por meio de organizações existentes, ou a serem criadas. Nas organizações há um mundo complexo onde convivem tecnologias, normas, ações culturais, interesses em conflito, lutas pelo poder etc., que determinam comportamentos organizacionais que, com freqüência, se afastam do “manual”. Grande parte dos avanços na gerência avançada surgem da constatação destas realidades e procuram agir a partir delas. A “política” não termina na etapa do projeto, continua na vida organizacional sob outras denominações. É o que ocorre no campo social como em outros campos e determina que, em definitivo, a política que resulta, depois, do processo de gerência pode ser bastante diferente da política que se decidiu empreender. Há, em outras palavras, uma política “pós-gerência” que é a única real (Sulbrandt, 1997). Afastar a “viabilidade institucional” e, além disso, a complicada dinâmica dos processos de gestão, pode destruir políticas bem intencionadas, como já ocorreu com freqüência na região.

O outro extremo também apresenta riscos e está na moda. Declara-se que o problema social da região é basicamente um problema de gerência, que pela instituição de uma gerência moderna nas áreas sociais será solucionado; transforma-se a boa gerência numa “panacéia” que resolverá os graves problemas sociais. A realidade não comprova o discurso a respeito. A boa gerência é imprescindível, sem ela as soluções, por mais bem pensadas que sejam, não se materializarão, mas foge ao seu alcance resolver

problemas que advêm de razões estruturais. As causas centrais da pobreza e a desigualdade têm a ver com processos intrínsecos que só podem ser corrigidos com políticas adequadas. A gerência não pode mudar no próprio projeto de desenvolvimento.

Entre esses dois extremos – sua marginalização ou sua idealização –, encontra-se o verdadeiro papel que a gerência pode desempenhar e que é fundamental para a reforma social. As modificações no projeto de desenvolvimento e as políticas renovadoras poderão transformar-se em realidade apenas se for possível contar com uma institucionalidade social e uma gerência da melhor qualidade possível.

2. Gerenciar no campo social não é o mesmo que fazê-lo em outras áreas da economia

A gerência não é um fim em si mesmo. É um meio para obter determinados objetivos. A “missão” organizacional condiciona o tipo de gerência necessário. As metas perseguidas no campo social, quando se empreendem políticas e programas sociais, têm características singulares. Entre elas, estão objetivos que, normalmente, não são atingíveis no curto prazo. Diminuir a evasão na escola primária, o número de mães adolescentes, reduzir a criminalidade jovem, são, por natureza, objetivos que só podem ser atingidos no médio ou longo prazos. O que quer dizer, entre outros aspectos, que será preciso manter ações continuadas durante longos períodos e prever como manter o apoio a elas, apesar da não visibilidade imediata de seus resultados. Por outro lado, os objetivos são, em vários casos, claramente qualitativos. Por exemplo, melhorar a auto-estima de uma comunidade pobre, desenvolver elementos de capital social, como o clima de confiança ou a consciência cívica, fortalecer as relações familiares, são múltiplos fatores a mobilizar para obter objetivos desta ordem. Nunca irão depender de um programa único, ou de uma determinada instituição. Além disso, não serão avaliados por meio das mesmas tecnologias aplicadas a objetivos quantitativos. Exigem abordagens diferentes.

A essas outras singularidades soma-se o fato de que no campo social qualquer programa, distribuição de leite, água potável para zonas rurais, saneamento urbano em bairros, queda da repetência escolar, tem que cumprir – ao lado de suas metas específicas – certas metas-objetivos. Atualmente espera-se que todos os programas sejam eficientes, isto é, façam uso excepcional dos recursos a eles atribuídos. Ao mesmo tempo, que contribuam efetivamente para melhorar a igualdade. Se o modelo gerencial não é adequado para chegar a populações carentes, pode ocorrer – e já ocorreu na região em várias oportunidades – que o programa seja cooptado por setores com maior educação e poder, como camadas médias da população, desvirtuando-se suas metas e não cumprindo-se os objetivos de melhorar a igualdade. Os programas devem desenvolver, além disso, bases para sua auto-sustentação. Avaliações internas do Banco Mundial (Blustein, 1996) mostram que cerca de 50% de seus projetos não passavam em seu próprio teste. Depois de terminado o projeto, em cinco ou seis anos, os benefícios para os países recebedores não continuavam. Os programas devem desenvolver esforços no sentido de sua auto-sustentação, o que leva diretamente ao quarto objetivo: espera-se que os programas sociais sejam participativos. A comunidade assistida deve ter neles um papel ativo. A experiência comparada mostra de forma definitiva que esse é um caminho central para estabelecer a auto-sustentabilidade. Deve ser ainda acrescentado que a participação traz muitos benefícios para o desenvolvimento do capital social e o crescimento das pessoas, e vantagens gerenciais bastante concretas.

As políticas e programas sociais têm, pelo visto, metas com conteúdos próprios a elas. Não é possível transplantar para cumprir metas desse tipo, modelos gerenciais que possam ser altamente eficientes para outras metas mas são estão adequados a estas. Entre fracassos comuns no campo social encontram-se os casos em que tentou-se copiar receitas de business administration, imitando modelos da empresa privada, traçados para metas bem diferentes: maximização de aproveitamento, rotação do capital, captação de clientes etc. Também se observam as tentativas de repetir modelos da administração pública tradicional, que podem ser apropriados

em processos rotineiros mas não são válidos para as características muito diferentes da ação no campo social.

Surge a necessidade de uma “gerência social” que deve assumir todos aqueles aspectos de outras gerências que lhe possam ser úteis, mas que deve ter um perfil próprio relacionado a suas metas particulares.

A proposta para que se respeitem as singularidades não é feita apenas no campo da gestão social. Goodard e Riback (1999), depois de analisar governadores e prefeitos que tiveram sucesso nos Estados Unidos, afirmam que “os que prestam o melhor serviço a seus concidadãos, atualmente, são aqueles que reconhecem as nítidas diferenças entre o objetivo do governo e o objetivo dos negócios”. Krugman (1996), ao analisar pedidos para que seja traçada uma política econômica e para administrar empresas privadas, conclui que elas são muito diferentes. Assinala que “um país não é uma corporação de negócios”. Chama a atenção para os erros cometidos ao se tentar extrapolar da administração privada para a gerência da economia.

3. Deve ser montada uma institucionalidade forte, hierarquizada e profissionalizada

A dimensão dos problemas sociais da região exige respostas de acordo para que não continuem causando sofrimentos e vítimas, o que é moralmente inadmissível, e os graves prejuízos que estão impondo ao desenvolvimento e à democracia. Tais respostas devem ser dadas por mudanças nas políticas mas também devem ser registradas nos instrumentos institucionais. É o que não se observa na maioria dos países. A realidade se caracteriza, entre outros aspectos, por: atribuição de recursos a áreas como saúde, educação, habitação, família, que, embora tenham melhorado em alguns países, continuam sendo inferiores às médias internacionais, e em outros são muito escassas; forte tendência – por causa de problemas financeiros – a cortar, em primeiro lugar, esses recursos; Ministérios sociais sem acesso aos foros de decisão macroeconômica cujas

resoluções terão enormes conseqüências sociais; inexistência de um serviço civil profissionalizado; falta de cuidados com a preparação de uma gerência de alto nível especializada e estável.

O'Donnell alerta sobre a magnitude das perdas institucionais provocadas ao setor social recentemente:

“... 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 prestam serviços (trabalhadores da área sanitária, professores, assistentes sociais), deterioraram profundamente. O mesmo pode ser dito dos funcionários da burocracia central que trabalham na política social tanto no plano nacional quanto, e sobretudo, no local. Não é novidade que essas esferas do Estado foram, freqüentemente, bastiões de clientelismo e ineficiência, mas a blitzkrieg instalada contra elas com o objetivo de reduzir o déficit fiscal, ou puramente por antiestatismo, não fez nada para melhorar a situação. Pelo contrário, em vários países essa ofensiva praticamente amputou o braço do Estado mais necessário para empreender as políticas sociais razoavelmente eficazes”.

As condições que O'Donnell focaliza com precisão devem ser superadas com urgência. É preciso estabelecer na região uma institucionalidade social adequada ao papel prioritário que, de acordo com as exigências da população, os problemas correspondentes devem ter. O investimento no assunto deve se dar de acordo com a magnitude e a profundidade dos problemas vistos. Os cortes deverão considerar os efeitos devastadores que eles produzem no campo, não devem perder de vista seu caráter prioritário, e devem procurar saber como gerar recursos por outras formas, como o melhor controle da evasão fiscal. Deverá ser estabelecido um serviço civil profissional nas instituições sociais, com remunerações adequadas, possibilidades de crescimento, treinamento contínuo e, no seu topo, uma gerência especializada e estável. O papel das entidades ministeriais e de suas respectivas agências deverá ser hierarquizado, levando-se em consideração seus pontos de vista no traçado das políticas econômicas.

4. Otimizar resultados no campo social requer, necessariamente, abordagens intersetoriais

A coordenação é desejável com frequência na gerência. Porém, na gerência social é imprescindível. Os programas sociais buscam metas que, pela própria configuração do problema, não são atingíveis por apenas um agente organizacional. Aumentar o número de crianças que terminam a escola primária num município, por exemplo, não significa trabalhar apenas no âmbito da escola. Ela é fundamental, mas as causas da evasão vão além dela. Será preciso utilizar um enfoque que aja sobre a unidade familiar, criando incentivos para que ela se empenhe em manter a criança na escola, devem ser melhoradas suas condições alimentares que, em muitos casos são fatores de evasão, facilitar o transporte da criança para a escola, sensibilizar os pais sobre as vantagens que implicará terminar os estudos e outros fatores. Será preciso que exista o trabalho conjunto de instituições de vários tipos que possam agir sobre essas variáveis: de saúde, no que diz respeito à nutrição, de apoio à família, de habitação, de transporte. Por isso, programas como o de Brasília que reuniu incentivos para a família, com a ação da escola, além de outros elementos, obtiveram resultados significativos em prazos reduzidos. O mesmo acontece com a maioria dos programas sociais. Para melhorar a saúde preventiva, por exemplo, é indispensável que haja um trabalho muito bem articulado entre as áreas de saúde e de educação. Programas como o que foi desenvolvido há alguns anos na Costa Rica, pelos dois Ministérios, preparando os professores para desenvolver unidades formadoras em saúde preventiva na sala de aula podem conseguir resultados muito importantes nos índices de saúde pública.

As causas da pobreza são múltiplas e inter-relacionadas. Combatê-las efetivamente exige, assim, abordagens inter-setoriais. A ação combinada multiplica a possibilidade de êxitos de cada um dos atores organizadores. A coordenação em gerência social é obrigatória caso se deseje eficiência, porque há uma dependência estrutural entre os atores. Os melhores programas serão, em muitos casos, programas imaginativos quanto a viabilizar essas interdependências e a transformá-las em manifestações comuns.

Na América Latina predominou, no campo social, um enfoque quase oposto, com forte ênfase setorial. Cada área social fez quase um ponto de “honra organizacional” de sua autonomia, e saúde, educação, família, juventude, trabalho se estabelecem como “feudos” separados que evitam a intervenção de “estranhos” em suas operações. Esse comportamento leva, necessariamente, a resultados limitados e a graves ineficiências.

5. É preciso aprender gerência interorganizacional

Uma das habilidades que uma nova institucionalidade social na região deve desenvolver é a da gerência interorganizacional. Os programas deverão ser, como já foi dito, programas de que participem vários Ministérios, diversas agências públicas, governos estaduais, municípios e a sociedade civil por meio de várias representações. Gerenciar a operação conjunta de várias organizações não é o mesmo que levar à frente uma determinada organização. São necessárias importantes possibilidades para sensibilizar permanentemente quanto às vantagens do trabalho conjunto, desenvolver processos de negociação para conciliar as diferenças, capitalizar as forças e limitar as fraquezas de cada organização, compreender as diferentes culturas organizacionais, construir pontes entre elas, desenvolver uma linguagem comum, aproveitar as oportunidades que podem surgir para a ação conjunta.

6. É necessário superar as falsas oposições entre Governo, de um lado, e ONGs e sociedade civil, de outro

O problema social latino-americano não pode ser atribuído exclusivamente ao Estado. Todos os setores da sociedade deveriam assumir responsabilidades e participar de sua solução. Devem ser armadas extensas redes de colaboração permanente que englobem os atores sociais possíveis, orientadas para atacar importantes problemas concretos.

Atualmente a situação é muito diferente. Há grupos da sociedade civil que não reconhecem ter responsabilidades a respeito. Permanecem indiferentes. Há freqüentemente desconfiança e conflitos entre a ação do Estado e a das ONGs. Há amplos setores que teriam muita disposição para o trabalho voluntário e que não encontram caminhos apropriados para canalizar suas contribuições.

Existem importantes oportunidades organizacionais para superar tais situações. Estado e ONG devem aliar-se estreitamente aproveitando os pontos fortes de cada um e minimizando suas limitações. As ONGs têm um importante potencial em termos de flexibilidade, agilidade, compromisso, aproximação com a comunidade. Mas devem ter consciência de que, sozinhas, não produzirão mudanças profundas: para isso devem contar com o apoio das políticas públicas. A realização de alianças estratégicas entre ambos e a adesão a elas de igrejas, comunidades vizinhas, associações de interesse público, universidades, setores empresariais dispostos a serem solidários, sindicatos operários e outros grupos, poderá ampliar consideravelmente os reais recursos humanos e materiais para a ação social e incrementar sua eficiência. Veja-se, por exemplo, o papel desempenhado por um dos atores potenciais dessas alianças, o voluntariado, em diversos países. Na Espanha, há pouco tempo, um grande movimento de opinião originado da juventude exigiu e conseguiu compromissos formais para aumentar de forma substancial os recursos dos países para a solidariedade internacional. Em Israel, o país do mundo com maior porcentagem relativa de trabalhadores voluntários, eles produzem em serviços sociais, principalmente, 8% do Produto Nacional Bruto.

7. Uma chave para a eficiência: descentralização mais participação

A descentralização dos programas sociais surge como uma possibilidade muito concreta de aproximá-los da comunidade, ter contato direto com suas necessidades, obrigá-los a maior transparência, desburocratizá-los, gerar maior agilidade, poder

realizar um monitoramento sobre o andamento de sua execução e outras vantagens organizacionais. Entretanto, a experiência internacional e a prática da região, também demonstraram apresentar riscos. Um dos principais é que, se os níveis de polarização social e de assimetria no poder são muito amplos nos Estados e nos municípios para os quais os programas são descentralizados, os grupos mais poderosos poderão cooptar em seu favor os processos descentralizados, “capturando” os programas. Outro é que o processo seja ambíguo em algumas de suas dimensões. Transferem-se recursos limitados em relação às responsabilidades atribuídas, não se delimitam com precisão os papéis que deve ter o poder central, as delegações são facilmente reversíveis. Pode ocorrer também a situação de que as organizações regionais e locais para as quais é descentralizado o programa não tenham capacidade institucional suficiente para gerenciar os programas a elas confiados. Em todos esses casos, a situação pós-descentralização pode chegar até mesmo a ser pior do que a prevista, já que os serviços que o poder central prestava com ineficiência, mas com certa segurança, agora podem ser suspensos.

Tudo isso não invalida o enorme potencial da descentralização como arma de gestão social. Obriga a tomar providências que possam contornar esses riscos. Será preciso, entre outros aspectos, traçar com clareza os termos da descentralização e fazer com que sejam viáveis para as esferas regionais e locais, desenvolvendo a sua capacidade institucional. A “combinação vencedora” parece surgir, de acordo com a experiência, quando se juntam a descentralização e a verdadeira participação da comunidade. Um dos campos em que a participação – considerada atualmente uma das vias principais para a maior eficiência em todo tipo de organizações públicas e privadas – é mais positiva, é o dos processos de descentralização¹. Se a comunidade organizada co-administra os

¹ O tema das novas descobertas sobre as possibilidades da participação é tratado em Bernardo Kliksberg, “Seis tesis no convencionales sobre participación”, 1998, Revista Instituciones y Desarrollo, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, n° 2, dezembro.

programas sociais descentralizados, eles se ajustarão estritamente às demandas reais: haverá um feed back contínuo sobre seus efeitos que permitirá corrigi-los no decorrer do processo, haverá uma pressão por transparência e retidão no uso dos recursos que erradicará a corrupção e limitará as práticas clientelistas. Os programas receberão contribuições permanentes de idéias para que melhorem, e haverá um contrapeso efetivo para a possibilidade de cooptação por parte das “elites” locais.

Assim como a descentralização requer participação, cria também oportunidades importantes para essa última, e os “círculos virtuosos” que uma participação verdadeira pode desencadear são extraordinários. As comunidades carentes têm muito a oferecer aos programas sociais a elas dirigidos. Os aspectos que as desvalorizam, a partir de sua própria pobreza, são por elas desmentidos. Os programas sociais de maior rendimento comparado são aqueles em que foram abertas autênticas possibilidades de participação. Entre eles, um estudo de Narayan (1994) sobre a contribuição da participação popular mostra sua potencialidade. A pesquisa analisou 121 projetos de fornecimento de água potável a trabalhadores rurais pobres em 49 países da África, Ásia e América Latina. Os projetos com elevada participação tiveram um alto rendimento, em 80% dos casos, e um rendimento médio em 20% do restante. Nenhum teve baixo rendimento. Os de baixa participação tiveram alto rendimento apenas em 2,7% dos casos, rendimento médio em 40% e baixo, em 5,3%.

As mesmas constatações podem ser encontradas na América Latina. O apelo maciço e genuíno à participação foi a base de algumas das experiências sociais mais bem-sucedidas na América Latina e famosas internacionalmente, como Villa El Salvador do Peru, as escolas públicas administradas pelos pais, no Brasil (MG) e o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Em todos esses casos a participação mobilizou profundamente o capital social latente na comunidade. Em Villa El Salvador, a comunidade peruana auto-administrada, tantas vezes premiada, com cerca de 300 mil habitantes, os pobres não tinham nenhum tipo de bens e ergueram

um município completo com suas próprias mãos num período histórico muito curto. Não tinham patrimônio econômico mas tinham capital social muito rico. Vinham das serras peruanas e possuíam uma bagagem muito grande de valores, atitudes solidárias, experiência de vida comunitária e outros elementos culturais, cultivados durante séculos pela cultura andina. No ambiente propício da participação tais elementos se mobilizaram ativamente e foram decisivos em seus ganhos.²

8. É preciso fazer pactos e acordos sociais de apoio para possibilitar uma gerência social eficiente

Os programas sociais devem contar com amplos respaldos da sociedade para poder cumprir com eficiência suas metas. Como já assinalado, existem setores que, quase por princípio, desconfiam dos programas. Consideram que o gasto social é “ilegítimo”. Os programas devem procurar contestá-los explicando detalhadamente à opinião pública suas possíveis contribuições, tanto do ponto de vista ético como do produtivo, e devem procurar, no contexto dos mecanismos democráticos, acordos sociais em seu apoio. Esses acordos lhes serão fundamentais para “agüentar” os longos períodos que, com freqüência, são precisos para conseguir objetivos tangíveis no campo social. Permitirão também mantê-los diante das ameaças de cortes destinados a solucionar desequilíbrios financeiros em outras áreas. Além disso, serão vitais se forem precisas novas etapas para a consolidação e o prolongamento dos programas.

Todos esses aspectos são fundamentais para que possa ser desenvolvida nos programas sociais uma gerência eficiente com planejamento no médio e no longo prazos. Nessa, como em outras áreas de desenvolvimento, a dimensão política é essencial. Se, por

² Sobre Villa El Salvador ver: FRANCO, C. La experiencia de Villa El Salvador. In: KLIKSBERG, B. (comp.). *Pobreza: un tema impostergable, nuevas respuestas a nivel mundial*. 4. ed. Fondo de Cultura Económica, 1997.

exemplo, programas dirigidos ao fortalecimento da escola pública contam com associações de pais organizadas para defendê-los, os resultados serão muito diferentes se só os defenderem os profissionais que os executam.

V REFLEXÃO FINAL

Em recentes declarações públicas, o Papa João Paulo II (1999) disse que “o problema da pobreza é urgente e não pode ser deixado para amanhã”, pois, de todo o mundo “ergue-se o lamento dos pobres, o grito das crianças, das mulheres, dos velhos, dos refugiados, das vítimas da guerra, dos desempregados”. Além disso, assinalou que “o desenvolvimento e o progresso econômico nunca devem chegar para o homem e a mulher, dificultando a tarefa de satisfazer suas necessidades fundamentais, o progresso não pode vir a qualquer preço”.

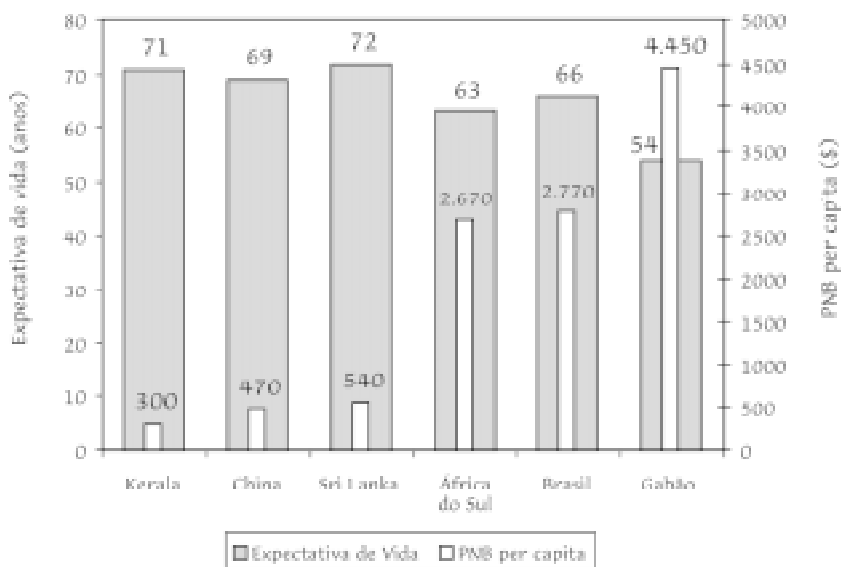
Suas afirmações parecem muito sugestivas para os dilemas latino-americanos. Os problemas que examinamos neste documento não admitem demoras. O custo para qualquer adiamento será muito alto. No campo social, diferentemente de outras áreas, os prejuízos que o adiamento das soluções pode produzir são, em muitos casos, irreversíveis. Assim, entre muitas outras conseqüências das demoras em dar respostas, verificou-se que se uma criança não recebe uma alimentação adequada nas primeiras etapas da vida, suas capacidades cerebrais ficam afetadas e, depois, não há volta possível. Em outra área, a da mortalidade materna, a região tem uma taxa cinco vezes maior que a dos países desenvolvidos. Considerando-se o estado atual dos avanços da medicina, isso quer dizer que muitas dessas mortes são “gratuitas” e que elas não ocorreriam se houvesse atendimento médico apropriado para todas as mães.

Torna-se urgente dar o salto para uma visão integrada do desenvolvimento que atinja um tipo de equilíbrio diferente entre as políticas econômicas e as sociais, e que reconheça o papel imprescindível dessas últimas para chegar a um desenvolvimento que tenha bases realmente sustentáveis. Como afirma Touraine (1997): “Em vez de compensar os efeitos da lógica econômica, a

política social deve ser concebida como condição indispensável do desenvolvimento econômico”.

Argumenta-se com frequência que tudo isso é assunto de recursos econômicos e que, na falta desses, não é viável obter resultados muito diferentes dos atuais. Afirma-se ainda que enquanto não houver mais recursos a situação não poderá mudar. É importante contar com mais recursos econômicos e todos os esforços devem ser feitos para melhorar o crescimento, a produtividade e a competitividade da economia. Mas o assunto não parece reduzir-se a tal afirmação. Em recente trabalho sobre a mortalidade como indicador do fracasso ou êxito econômico, Sen (1998) rebate o argumento dos recursos escassos com dados empíricos muito sugestivos. Compara a situação de uma série de países de acordo com dois indicadores: Produto Bruto per capita que, acredita-se, mede progresso econômico, e expectativa de vida, indicador decisivo para constatar o êxito integral de uma sociedade. Os resultados são os seguintes:

GRÁFICO 9 - Produto Nacional Bruto e Expectativa de vida em alguns países, 1992



FONTE: SEN, A. Mortality as indicator of economic success and failure. *The Economic Journal*, jan. 1998.

As três primeiras sociedades do quadro: o Estado de Kerala, na Índia, de mais de 30 milhões de habitantes, China e Sri Lanka, têm um PNB per capita baixíssimo, inferior a 550 dólares por ano. As outras três: África do Sul, Brasil e Gabão têm um PNB que é entre 5 e 10 vezes maior. Entretanto, nas três primeiras, as pessoas vivem mais tempo que nas segundas: 71, 69 e 72 versus 63, 66 e 54.

Têm influência fatores como o grau de igualdade, que é consideravelmente melhor nas primeiras, e os acordos sociais que foram organizados para a saúde pública: água potável, instalações sanitárias, luz, educação e assistência médica. Além disso, assinala Sen, por exemplo, os custos relativos de alguns insumos essenciais dos sistemas de saúde, como pessoal médico e paramédico, são muito mais baixos nos países em desenvolvimento que nos desenvolvidos. Países como os mencionados e Costa Rica, “registraram uma redução muito rápida nas taxas de mortalidade e uma melhora nas condições de vida, sem grande crescimento econômico”.

O que está em jogo, finalmente, não são apenas os problemas de recursos, mas também os de prioridades, de graus de igualdade e de organização social. O tema das prioridades é crucial. Não apenas na atribuição de recursos mas também nos ajustes. Por que cortar com tanta frequência o orçamento das áreas sociais? Por que não revisar cuidadosamente os custos que implicam esse tipo de cortes para as metas finais da sociedade, para a coesão social e para o próprio crescimento? Sobre o assunto afirmou diante da Assembléia Mundial da Saúde o Prêmio Nobel de Economia (Sen, 1999):

“Uma demonstração de que vivemos num mundo ao inverso é o fato de que o médico, o professor ou a enfermeira se sintam mais ameaçados pelo conservadorismo financeiro que um general de exército. Para sanar essa anomalia é preciso não penalizar a prudência financeira mas levar mais em conta os custos e benefícios das diferentes opções”.

Enfrentar a pobreza e a desigualdade na região exige uma revisão profunda do papel das políticas sociais, de seu modo de serem pensadas e da estratégica dimensão institucional e gerencial.

Tal atitude deve ser tomada não apenas à luz das considerações técnicas mas tendo como base das metas do desenvolvimento a busca de vias compatíveis com elas, e as prioridades e urgências na atribuição de recursos.

Destas discussões pode sair o novo modelo de política social exigido por amplas maiorias na região, por meio dos mais variados canais da democracia. A política social agressiva e ativa de que se precisa, que deve ser administrada pelo Estado e pela sociedade civil, deverá contar com uma institucionalidade social renovada, com as capacidades gerenciais apropriadas, e deve ser transparente, aberta e participativa.

O tema não admite adiamentos. É um “escândalo moral” existirem, no final do século XX, milhões e milhões de latino-americanos que vivem com suas famílias no meio de privações que cerceiam seus direitos humanos mais essenciais.

SOBRE O AUTOR

BERNARDO KLIKSBERG escreveu 32 livros e centenas de trabalhos já traduzidos para diversas línguas. Prestou assessoria a mais de 30 países em gestão pública, desenvolvimento e gerenciamento social. Assessor, entre outros, da ONU, OIT, OEA, Unicef, UNESCO, Diretor do Projeto Regional para a América latina de Modernização Estatal da ONU. É hoje Coordenador do Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social do BID(Washington).

Reconhecido pioneiro do gerenciamento social, recebeu múltiplas distinções, entre as quais: Professor Honorário da Universidade de Buenos Aires, Condecoração Andres Bello do Governo da Venezuela, Professor Emérito da Universidade de Congreso (Mendoza, Argentina),

Doutor Honoris Causa da Universidade Nacional del Zulia (Venezuela). Várias de suas obras foram traduzidas para o português e publicadas no Brasil, entre elas: Repensando o Estado para o desenvolvimento social (Cortez/UNESCO); O desafio da exclusão (Fundap); Pobreza: uma questão inadiável. Novas respostas em nível mundial (Fondo da Cultura Econômica/Enap/Unicef); Como transformar o Estado (Fondo da Cultura Econômica/Enap).

BIBLIOGRAFIA

- ALBRIGHT, M. *Discurso a empresarios de las Américas*. Washington, may. 4, 1998. Informe de progreso económico y social. Washington, D.C. : Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
- AYLWIN, P. et al. *Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el desarrollo social*. Washington, D.C. : BID, CEPAL, PNUD, 1995.
- BANCO MUNDIAL. *América Latina y la crisis mexicana: nuevos desafíos*. Washington, D.C. : Banco Mundial, 1995.
- BENABOU, R. *Inequality and growth*. In: _____. & ROTENBERG, B. S., ed. NBER macroeconomics annual. New York : MIT Press, 1996.
- BIRDSALL, N. Comentario sobre el trabajo de Yamada Kuchiki : enseñanzas del Japon. In: EMMERIJ, L. & NUNEZ DEL ARCO, J. (comp.). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington, D.C. : BID, 1998.
- _____. & LONDONO, J. L. Assets inequality matters : an assessment of the World Bank's approach to poverty reduction. *American Economic Review*, New York, may. 1997.
- BLUSTEIN, P. Missionary work. *The Washington Post Magazine*, Washington, D.C., Nov. 10, 1996.
- BORDIEAU, P. & DARBEL, A. L'amour de l'art. In: _____. *Les musées d'art erupeen et leur public*. Paris : Edition du Minuit, 1969.
- BRITO, E. *Encuentro de alcaldes de Centro América*. Honduras, oct. 4-7, 1999.

- BURKI, S. J. Opening statement. In: Annual World Bank Conference on development in Latin America and the Caribbean. Poverty & inequality. *Annals*. Washington, D.C. : World Bank, 1996.
- BUVINIC, M.; MORRISON, A. R. & SHIFTER, M. Violence in the Americas: a framework for action. In: MORRISON, A. & BIEHL, M. L. (ed.). *Too close to home*. Washington, D.C. : Interamerican Development Bank, 1999.
- COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE. *La brecha de la equidad*. Santiago de Chile : CEPAL, 1997.
- COMISION MUNDIAL DEL AGUA PARA EL SIGLO XXI. In: *Informe del Banco Mundial*. Washington, D.C. : Banco Mundial, 1999.
- CONFERENCIA ANUAL SOBRE DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Valdivia, Chile, 1999. Washington, D.C. : Banco Mundial, 1999.
- CORNIA, G. A. Policy reform and income inequality. In: STIGLITZ *Summer Research Workshop on Poverty*. Washington, D.C., Jul. 6-8, 1999.
- CUMBRE PRESIDENCIAL DE SANTIAGO. *Declaracion de Santiago*. Santiago de Chile, 1998.
- DAFOE, W. B. Dan Quayle was right. *The Atlantic Monthly*, New York, Apr.-Jun. 22, 1999.
- ESTADO DE LA REGION : proyect Estado de la Nacion. Costa Rica, 1999. Washington, D.C. : PNUD, Union Europa, 1999.
- FILGUEIRA, C. *Sobre revoluciones ocultas: la familia en el Uruguay*. Montevideo : CEPAL, 1996.
- GOLEMAN, D. *La inteligencia emocional*. Javier Vergara Editores, 1995.

HAGAN, J. : MacMILLAN, R. & WHEATON, B. New kid in town : social capital and the life course effects of family migration on children. *American Sociological Review*, v.74, n. 2, May, 1984.

HEALTH, SOCIAL EQUITY, AND CHANGING PRODUCTION PATTERNS IN LATIN AMERICAN AND THE CARIBBEAN. Washington, D.C. : Organization Panamericana de la Salud, CEPAL, 1998.

HOOD, C. *The art of the state: culture, rhetoric and public management*. Oxford : Clarendon Press, 1998.

IGLESIAS, E. *Cultura, educacion y desarrollo: exposicion en ocasion de la Asamblea General de la UNESCO*. Paris, 1997. Washington, D.C. : BID, 1997.

INFORME SOBRE EL CRECIMIENTO Y DESARROLLO DE LA POBLACION VENEZOLANA. Caracas, Fundacredesa, 1999.

JIMENEZ, L. F. & RUEDI, N. *Stylized facts of income distribution in five countries of Latin America and general guidelines for a redistributive policy*. Washington, D.C. : CEPAL, Feb. 1998.

KATZMAN, R. Marginalidad e integracion social en Uruguay. *Revista de la CEPAL*, n. 62. Ago. 1997.

KAWACHI, I.; KENNEDY, B. & LOCHNER, K. Long live community: Social capital as public health. *The American Prospect*, Nov-Dec. 1997.

KLIKSBERG, B. *El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo*. Washington, D.C. : BID, 1999.

KNACK, S. & KEEFER, P. Does social capital have an economic payoff? : a cross country investigation. *Quarterly Journal of Economics*, v. 11, n. 4, Nov. 1997.

KRUGMAN, P. A country is not a company. *Harvard Business Review*. Jan-Feb. 1996.

- LAGOS, R. *Crecer con igualdad*: discurso. Curanilahue, Chile, 20 de sep. 1999.
- LA PORTA, R. et al. Trust in large organizations. *American Economic Association: papers and proceedings*. May, 1997.
- LATINOBAROMETRO. *Encuesta 1998*. Santiago de Chile, 1998.
- MINUJIM, A. Estrujados : la clase media en America Latina. In: KLIKSBERG, Bernardo (org.) *Pobreza: un tema impostergable*. 4.ed. Mexico : Fondo de Cultura Economica, 1997.
- NARAYAN, D. & PRITCHETT, L. Cents and sociability : household income and social capital in rural Tanzania. Washington, D.C.: World Bank, 1997.
- OCAMPO, J. A. Conferencia. In: ASAMBLEA EXTRAORDINARIA DE LA OEA. Bogota, abr. 1998.
- O'DONNELL, G. Pobreza y desigualdad en America Latina : algunas reflexiones politicas. In: TOCKMAN, V. & O'DONNELL, G. *Pobreza y desigualdad en America Latina*. Paidos, Buenos Aires, 1999.
- PABLO II, J. *Discurso en Elk*. Polonia, 8 de jun. 1999.
- PURYEAR, J. *La educacion en America Latina: problemas y desafios*. Washington, D.C.: PREAL, 1997.
- PUTNAM, R. *Para hacer que la democracia funcione*. Venezuela, Editorial Galac, 1994.
- SEN, A. La salud en el desarrollo : discurso inaugural. In: ASAMBLEA MUNDIA DE LA SALUD. Ginebra, 18 de mayo, 1999.
- _____. Mortality as an indicator of economic success and failure. *The Economic Journal*, Jan. 1998.

- STALLINGS, B. In: VII CONGRESSO DE ECONOMISTAS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Rio de Janeiro, 10 sep. 1999.
- STIGLITZ, J. Mas instrumentos y metas mas amplias : desde Washington hasta Santiago. In: SEMINARIO ESTABILIDAD Y DESARROLLO ECONOMICO EN COSTA RICA. Costa Rica, abr. 1998. Costa Rica : Academia de Centro America, Banco Mundial, 1998.
- _____. *Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes*. Prebisch Lecture, UNCTAD. Geneva, Oct. 1998.
- SULBRANDT, J. La gerencia de políticas y programas sociales. In: URZUA, R. (ed.). *Cambio social y políticas*. Santiago de Chile : Universidad de Chile, 1997.
- TAEGAN, G. & RIBACK, C. *A contrary idea: don't run government like a business*. The Washington Post magazine, Jan. 31, 1999.
- TEACHMAN, J. D. ; PAASCH, K. & CARVER, K. Social capital and the generation of human capital. *Social forces*, v. 75, n. 4, Jun. 1997.
- TOCKMAN, V. El desempleo no se va se America Latina. *Clarín*, Buenos Aires, 18 dic. 1998.
- TOURAINÉ, A. *Por una nueva política social*. El País, Madrid, 4 ago. 1997.
- VERRIER, R. Declaraciones del presidente de la Asociación de Economicistas de America Latina y el Caribe. In: VII CONGRESSO DE ECONOMISTAS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Rio de Janeiro, 10 sep. 1999.
- WILSON, J. *Los valores familiares y el papel de la mujer*. Facetas, Washington, D.C., n. 1, 1994.

WOLFENSOHN, J. *Declaraciones previas a Asamblea Anual.*
Washington, D.C., World Bank, 9 sep. 1999.

_____. *A proposal for a comprehensive development framework.*
Washington, D.C. : World Bank, 1999.