

Reflexões em torno de uma nova agenda para o enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais

RICARDO CARNEIRO*

Resumo: O artigo discute a forma como se dá a percepção da pobreza no marco das sociedades capitalistas contemporâneas e a evolução das políticas públicas desenhadas para lidar com o fenômeno, traçando um paralelo entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Destaca, inicialmente, o substantivo avanço representado pela emergência e consolidação das políticas de bem estar no pós-guerra. Trata, na seqüência, da reinterpretação conceitual da pobreza, sintetizada na noção de exclusão social, e de suas implicações no tocante aos limites das políticas de bem estar na abordagem desta nova configuração da pobreza. Recupera, rapidamente, a crise e as transformações do capitalismo a partir dos anos setenta, para salientar aspectos relacionados à reforma do Estado, onde ressalta a tendência à descentralização e, com ela, o crescente envolvimento do poder local nas ações de combate à pobreza. Salienta, por fim, a complexidade do desafio que se coloca para os governos locais, especialmente no âmbito dos países periféricos, no desempenho de tal tarefa, seja no tocante à capacidade de mobilização de recursos ou de promover uma adequada coordenação das ações e atividades afetas à questão.

Palavras-chave: pobreza, exclusão, descentralização, governo local.

* Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), professor e pesquisador da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. E-mail: ricardo.carneiro@fjp.mg.gov.br

*Reflections over a new agenda for
facing poverty and social inequalities*

Abstract: The article analyzes the perception of poverty in contemporary 'societies' environment and the evolution of the public policies, which deal with the phenomenon, establishing a parallel between developed countries and developing ones. Firstly, it points out the advance represented by the emergency and consolidation of the welfare policies in the postwar period. Secondly, it approaches the reinterpretation of the poverty conceptual framework – synthesized in the notion of social exclusion –, and its implications to welfare policies produced in response to this new configuration. Then, the paper examines the crisis and the transformations of the capitalism from the 70's, to point out aspects related to the reform of the State, specially the trend to the decentralization and the increasing involvement of the local power in the actions of poverty reduction. Finally, it emphasizes the complexity of the challenge to the local governments, mainly for the peripheral countries, in the performance of such task, either related to mobilization of resources capacity or to the promotion of an appropriated coordination of the actions and activities related to this issue.

Keywords: poverty, exclusion, decentralization, local government.

Introdução

O fenômeno das desigualdades econômicas e sociais constitui um traço característico das sociedades contemporâneas, que se manifesta com intensidades e nuances variadas ao longo do percurso dos movimentos de industrialização e urbanização em massa desencadeados no século XIX para se aprofundarem no século XX. Pobreza e marginalidade expressam a face mais visível dessas desigualdades, assumindo a configuração de uma espécie de desdobramento natural – ainda que não pretendido – da própria dinâmica do desenvolvimento do capitalismo. A condição de uma realidade de fato, entranhada estruturalmente na ordem

capitalista, pressiona no sentido de sua politização, conferindo-lhe feições de um problema coletivo que se impõe, de forma inescapável, na conformação da agenda pública dos diferentes países.

A importância ou necessidade da intervenção política para interagir com o fenômeno da pobreza e da marginalidade, reconhecidamente, não suscita maiores controvérsias na atualidade, encontrando sustentação na idéia convencional de que certas espécies de desigualdade econômica e social são não apenas injustas, mas potencializam efeitos adversos para a coletividade. Se isto é verdade, o mesmo não se pode dizer, contudo, quanto ao conteúdo objetivo da intervenção pública com vistas ao enfrentamento do problema. Como qualquer questão que tenha interfaces com a temática da justiça, lidar com a correção ou atenuação das desigualdades implica considerações de natureza normativa, carregadas de implicações morais, sem perspectivas realísticas quanto à obtenção de consensos interpretativos. Trata-se de discussão que não pode ser dissociada da forma como se organizam e funcionam os processos produtivos e distributivos da sociedade, colocando em relevo os conflitos de interesse em torno da apropriação e uso da riqueza gerada pela economia.

A relação que se estabelece entre política e economia no âmbito do capitalismo enquanto modo de produção – elemento crucial no delineamento das alternativas objetivas de combate à pobreza – apresenta características diferenciadas entre os distintos países. No entanto, é possível detectar, de modo sintético, duas dimensões centrais na estruturação dessa relação e que informam o processo de formulação e implementação das políticas sociais, numa acepção ampla, e o tratamento dispensado ao fenômeno da pobreza, em particular. O primeiro tem a ver com os padrões de solidariedade coletiva culturalmente estabelecidos e, em especial, com as normas e

valores mais gerais que balizam as múltiplas relações da vida cotidiana, onde se destaca o grau de tolerância da sociedade em face dos desequilíbrios e disparidades de renda. O segundo remete às práticas institucionais e aos modelos decisórios adotados no encaminhamento dos assuntos pertinentes ao espaço público e de governo, cuja arquitetura reflete o papel convencionalmente atribuído ao mercado vis-à-vis o Estado como mecanismo de coordenação de interesses e resolução de conflitos na sociedade. A articulação desses fatores influencia a concepção que se tem sobre o nível socialmente aceitável de proteção material a ser assegurada aos pobres e marginalizados, bem como o tipo de intervenção com vistas à consecução deste desiderato político. Há um amplo espectro de possibilidades que tem, como termos polares, a tolerância de grandes desigualdades sociais, conjugada à preferência por soluções de mercado em detrimento de soluções liderados pelo Estado, numa ponta, e a prevalência de valores sociais e culturais de conotação mais igualitária, em combinação com a maior centralidade da intervenção estatal em face dos mecanismos de mercado, na outra (Santos, 2002).

Este texto procura discutir a forma como se dá a percepção da pobreza no marco das sociedades capitalistas contemporâneas e as mudanças que se processam nas políticas desenhadas para lidar com o fenômeno, contrastando a trajetória dos países desenvolvidos com a dos países periféricos. Destaca, inicialmente, a emergência das políticas de bem-estar no ambiente de crescente intervencionismo estatal do pós-guerra, tendo como suporte teórico as idéias keynesianas. Trata, a seguir, da reinterpretação da pobreza, expressa na noção de exclusão social, e as implicações no tocante aos limites das políticas de bem-estar na abordagem do problema. Recupera, rapidamente, a crise e as transformações do capitalismo a partir dos anos 70 para salientar aspectos relacionados à reforma do Estado, com ênfase no gerencialismo

e na descentralização, cujas repercussões incidem na formulação e implementação das políticas públicas em geral e das políticas sociais em particular. As considerações finais contemplam alguns breves comentários sobre a ampliação, nos dias atuais, do papel do poder local no combate à pobreza.

Do assistencialismo às políticas de bem-estar social

Independentemente das especificidades da conformação institucional assumida pela ordem capitalista nos diferentes países, a trajetória das políticas sociais que estes adotam aponta, sem exceção, para o progressivo incremento das iniciativas direcionadas ao equacionamento dos problemas relacionados às desigualdades de renda e à pobreza. Dentre as principais coordenadas socioeconômicas que fundamentam o processo cabe mencionar as transformações no conteúdo substantivo dos direitos de cidadania, de um lado, e a expansão e modernização das forças produtivas, com a concomitante ampliação da capacidade de geração de riqueza da sociedade, de outro. São mudanças que, ao mesmo tempo, sedimentam e impulsionam novos padrões de relação cidadão–cidadão e cidadão–governo, reconfigurando o perfil da distribuição dos frutos do desenvolvimento econômico e as oportunidades de acesso aos bens e serviços produzidos, sem romper com as estruturas do sistema capitalista.

Os avanços inscritos na trajetória histórica das desigualdades sociais, evidentemente, não são homogêneos nem lineares. O período do pós-guerra evidencia bem essa característica, assinalando um salto de qualidade na forma como é percebida e tratada a questão da pobreza. Abordagens de cunho assistencialista, em geral estigmatizadoras e pouco abrangentes, tendem a ser obscurecidas pela estruturação e consolidação das políticas de bem-estar. Isto se faz em conexão

com as mudanças que se processam no pensamento dominante sobre o papel do Estado na dinâmica de funcionamento do capitalismo.

Numa contextualização rápida, o êxito obtido pelo Plano Marshall na reconstrução dos principais países da Europa Ocidental arrasados pela guerra contribuiu para a consolidação do consenso em torno das proposições keynesianas acerca da importância do intervencionismo estatal na regulação e aperfeiçoamento dos processos alocativos e distributivos de mercado (Hirschman, 1996). Tal consenso, que vinha sendo construído desde os anos 30, preconiza a expansão nos gastos ou despesas estatais, ancorada no déficit público, que se transforma num dos principais mecanismos para a ação dos governos. Sintoma de descontrole ou irresponsabilidade fiscal, na visão liberal mais ortodoxa, o déficit orçamentário é reinterpretado pela teoria keynesiana, segundo a qual, se utilizado de forma adequada como instrumento de política econômica, permite a obtenção de ganhos ou benefícios para o conjunto da sociedade no presente, sem implicações adversas no futuro.

O modelo explicativo do funcionamento da economia capitalista proposto por Keynes não serve de base apenas para uma nova concepção da relação entre mercado e Estado, na qual o poder público é liberado das amarras do compromisso moral com a observância de uma conduta fiscal pautada pelo equilíbrio orçamentário. Ao atribuir à demanda efetiva a condição de força motriz do crescimento econômico, o keynesianismo altera também “o significado ideológico de políticas distributivas que favoreciam a classe trabalhadora” (Przeworski, 1995, p. 53). Para a ortodoxia liberal, os interesses universais da sociedade correspondiam, *grosso modo*, aos interesses do capital. Reivindicações salariais e demandas por melhores serviços sociais eram vistos e tratados como expressão

de interesses particularistas, que implicavam elevação dos custos de produção e menor disponibilidade de recursos para investimento, com efeitos adversos sobre o desempenho da economia, representando, portanto, exigências contrárias ao esforço de incremento da produção e da riqueza coletiva. As formulações teóricas de Keynes vieram conferir “*caráter universalista aos interesses dos trabalhadores*” (Przeworski, 1995, p. 53), cujas pressões por condições mais favoráveis de acesso ao consumo de bens e serviços, antes egoístas, passam a coincidir com o interesse geral da sociedade.

Nos países capitalistas desenvolvidos, a aplicação do instrumental analítico keynesiano converge na direção de um novo “contrato social”, que se expressa na construção do denominado Estado de Bem-Estar Social. Em linhas gerais, o Estado de Bem-Estar Social se escora numa combinação eficaz da expansão dos investimentos e da produção com a redistribuição de renda e o incremento e a melhoria na provisão de serviços sociais básicos à população. Ao mesmo tempo em que desempenha papel fundamental na coordenação dos múltiplos interesses constitutivos da sociedade, mediatizando as relações entre capital e trabalho em torno de fins coletivos, democraticamente definidos, o governo intensifica sua intervenção na esfera produtiva, utilizando o déficit público no financiamento da expansão do gasto. Esse ampliado intervencionismo estatal compreende não apenas investimentos diretos do poder público em atividades ou segmentos econômicos percebidos como estratégicos à dinâmica de acumulação capitalista, que não se coadunam ou não se revelam circunstancialmente atraentes às empresas privadas, mas também, e o que é mais importante, pesada aplicação de recursos na montagem de uma rede de serviços de proteção e seguridade social. Consolida, assim, uma base mínima e consistente de cidadania, que contribui para o fortalecimento e a vitalidade da sociedade civil, credenciando-a

a uma participação mais ativa na formulação e implementação das políticas públicas.

Embora o Estado de Bem-Estar Social envolva, de um modo geral, mecanismos de repartição do produto social – transferência de renda e prestação de determinados serviços sociais básicos – voltados para a melhorias no padrão de bem-estar dos segmentos mais pobres e vulneráveis da população, seu significado não pode ser apreendido sob a ótica estrita da prática de uma política redistributiva. O que está em jogo vai além da redução das desigualdades sociais (Esping-Andersen, 1991). Trata-se, mais propriamente, de proporcionar ao indivíduo, enquanto cidadão, uma combinação de liberdade e igualdade básicas, de caráter social, cujo conteúdo substantivo consiste em garantir-lhe um patamar mínimo de “vida digna”, independentemente da dinâmica das forças de mercado. Traduz, portanto, um processo de redução da condição em que o indivíduo é constrangido a se mercantilizar (“*de-commodification*”), suprimindo, em determinado nível, suas necessidades materiais de consumo e acesso a serviços essenciais, sem que tenha necessariamente de se submeter às regras de funcionamento do mercado.

Sob o rótulo comum de Estado de Bem-Estar Social, contudo, estão presentes diferentes concepções de cidadania social, refletindo os contextos políticos e econômicos também variados em que as idéias keynesianas se difundem entre os países capitalistas desenvolvidos¹. Essa linha de interpretação é endossada, entre outros autores, por Esping-Andersen (1991), que delineia três tipos ou regimes de bem-estar social, com lógicas de funcionamento e definições distintas do que se entende por necessidades sociais básicas do indivíduo.

¹ Conforme Esping-Andersen (1991), as variações refletem desde aspectos históricos associados à formação do Estado-Nação à mobilização da classe trabalhadora, passando por interpretações funcionais que fundamentam o argumento das necessidades do processo de acumulação de capital.

O primeiro regime, tratado pelo autor como liberal, é o mais restritivo no tocante aos direitos sociais que assegura, sendo direcionado principalmente para os segmentos populacionais de baixa renda. As regras estabelecidas para a concessão dos benefícios da seguridade social levam, não raras vezes, a uma estigmatização do receptor. Um segundo modelo, tratado como histórico-corporativista, caracteriza-se por discriminar os benefícios em sintonia com a estrutura de classes – no sentido weberiano de *status* social – prevalecente na sociedade, com efeitos redistributivos pouco relevantes. Por fim, tem-se o modelo designado como social democrata, o qual se configura como o mais abrangente tanto no tocante ao patamar de igualdade que promove, descolando-se da idéia de suprir as necessidades básicas em termos mínimos, quanto no que se refere à abrangência de sua cobertura, adotando princípios universalistas de atendimento. Estados Unidos, Canadá e Austrália seriam exemplos arquetipos do primeiro modelo; França, Alemanha e Áustria, do segundo; e os países escandinavos, do terceiro.

A ressonância das idéias keynesianas não se atém ao circuito mais restrito dos países capitalistas desenvolvidos, estendendo-se à esfera dos países em desenvolvimento ou periféricos, onde se inclui o continente latinoamericano. O incremento do intervencionismo estatal que neles se observa, contudo, é movido por propósitos distintos e conduz a arranjos produtivos e distributivos também distintos daqueles correspondentes às nações que compõem o núcleo avançado do capitalismo. O aspecto mais incisivo na trajetória latinoamericana consiste na ênfase atribuída pela política governamental à promoção do crescimento e da industrialização da economia, à qual se subordinam objetivos relacionados a uma distribuição mais eqüitativa da riqueza produzida e ao combate à pobreza. O Brasil pode ser citado como caso emblemático desse modelo de desenvolvimento

comandado pelo Estado, onde o crescimento econômico se sobrepõe a considerações de justiça social na conformação da agenda pública.

Na concepção de desenvolvimento que ganha corpo no País a partir do pós-guerra, o progresso econômico não é necessariamente compatível com o simultâneo progresso político e social, em consonância com a proposição de que “*não existe almoço grátis*” (Hirschman, 1996, p. 248). Vale dizer, a obtenção de resultados satisfatórios na esfera econômica exige sacrifícios e resignação da população quanto a melhorias mais imediatas e efetivas em suas condições de vida. O Estado assume papel de indutor dos investimentos produtivos, atuando em duas frentes principais, que se articulam em torno do fomento à dinâmica de acumulação de capital. Numa ponta, estimula a expansão e realização de novos negócios por parte de empreendedores privados, proporcionando-lhes créditos subsidiados e benefícios fiscais, entre outros mecanismos de apoio. Na outra, avoca a si a responsabilidade por investimentos em segmentos estruturantes da economia ou que poderiam constituir estrangulamentos à industrialização. O esforço que é despendido nessa direção, por sua vez, exaure, de certa forma, a capacidade governamental de mobilizar recursos, repercutindo nas ações propostas na área social. Embora tenham ocorrido avanços até certo ponto expressivos na regulação das relações de trabalho e no desenho de políticas de seguridade social, a proteção assegurada pelo poder público em face das agruras do jogo competitivo de mercado fica, em geral, muito aquém da provisão de bens e serviços indispensáveis à garantia de um padrão minimamente satisfatório de condições de vida à população.

Refletindo a opção de tratar a questão das desigualdades de renda e do combate à pobreza como assuntos periféricos na agenda pública, não há, nos países da América Latina, a

construção propriamente dita de um regime de seguridade social, mas apenas o esboço de algo do gênero. Ainda que apresentando variações entre os países do continente, os direitos sociais revelam-se precários em conteúdo e restritos em cobertura, numa situação em que sequer os direitos civis e políticos podem ser vistos como efetivamente consolidados. Não surpreende assim que, a despeito do crescimento econômico experimentado no pós-guerra – notável em países como o Brasil – a região se inscreva entre as mais desiguais do planeta, destacando-se também pelo expressivo contingente populacional imerso na pobreza ou na miséria mais abjeta.

O ciclo expansionista do capitalismo iniciado no Pós-Guerra, no âmbito do qual se erigiram as políticas de bem-estar social, contudo, começa a dar claros sinais de esgotamento em meados dos anos 60. A perda de dinamismo econômico dos principais países desenvolvidos, cujas repercussões serão sentidas na periferia, coincide com a emergência de um movimento mais abrangente de reconfiguração da ordem capitalista mundial, sintetizado na idéia de globalização. Na base do processo estão as grandes transformações tecnológicas comandadas por avanços extraordinários ocorridos em áreas estratégicas da economia, mais especificamente a microeletrônica e os sistemas de informação e de comunicação.

A ampla literatura produzida em torno da globalização põe em relevo o caráter multifacetado do fenômeno, com dimensões econômicas, sociais, políticas e institucionais “*interligadas de modo complexo*” (Santos, 2002, p. 26). Desde os anos 70, as interações comerciais e financeiras transnacionais têm experimentado forte intensificação, trazendo em seu rastro não apenas uma maior interdependência econômica, mas modificações profundas na forma como se organiza e se desenvolve a produção, isto é, o que, como, onde e para quem se produz. Surgiram novos segmentos produtivos

enquanto outros se desintegraram, num cenário onde a produção homogênea e de larga escala fordista cede espaço à diferenciação de produtos e à segmentação da cadeia produtiva: “*Conceitos como flexibilização, adaptabilidade ou mobilidade substituíram os de especialização, estabilidade e continuidade*” (Gomá, 2004, p. 14). Redefiniram-se as lógicas locacionais e os critérios decisórios na condução dos negócios, fomentando uma nova divisão internacional do trabalho, que se estrutura no aproveitamento e apropriação de vantagens competitivas específicas e localizadas, de fundamentação ou conformação variada. Da mesma forma, alteraram-se os padrões de consumo e as condições de acessibilidade aos bens e serviços, com uma crescente tensão entre a mediação via mercado e a provisão pelo Estado.

Os impactos do movimento de globalização não são simétricos nem lineares, apresentando, ao contrário, uma geometria variável e complexa. As transformações que este engendra contribuem, em particular, para agudizar as desigualdades econômicas e sociais, tanto entre os países quanto no interior de cada um deles, reconfigurando, em simultâneo, suas formas de manifestação e reprodução. O aprofundamento do fosso entre ricos e pobres e suas seqüelas atuam no sentido de amplificar a visibilidade das disparidades nas condições de vida da população e, por conseqüência, de imprimir maior centralidade à questão no âmbito das agendas públicas, especialmente dos países em desenvolvimento (Borges, 2003).

A diferenciação nas formas de manifestação e na estrutura das desigualdades sociais, por sua vez, implica uma revisão de conceitos e parâmetros que se supunham consolidados, impondo mudanças conexas nas políticas e práticas de abordagem do problema. Com a complexidade crescente das relações constitutivas da sociedade, explicitam-

se novos eixos ou vetores de desigualdade – étnicos, culturais, de gênero etc. – não redutíveis à problemática da distribuição de renda, que vão convergir para interpretações fundadas na noção de exclusão social. Corolário do processo, “*as velhas políticas de redistribuição de recursos materiais entre classes e grupos sociais*” (Gomá, 2004, p. 15), que estão na base da construção do Estado de Bem-Estar Social, já não bastam, devendo complementar-ser por iniciativas voltadas a “*promover a inserção, em múltiplas dimensões, dos grupos excluídos*” (Gomá, 2004, p. 15). Não se trata apenas de assegurar um padrão mínimo de bem-estar aos indivíduos, mas de interagir com as dinâmicas de marginalização social, debilitar os fatores que a provocam e fomentar a inclusão. A nova lógica emergente das políticas sociais valoriza aspectos como a participação e a busca de soluções inovadoras no encaminhamento das ações governamentais, acentuando, sobretudo, o papel do poder local.

Pobreza e exclusão social

Desde os anos 70 a temática da exclusão social se impõe progressivamente nos debates sobre as desigualdades nos países desenvolvidos, denotando a percepção de mudanças importantes na manifestação do fenômeno. Introduz-se, com ela, uma categoria analítica distinta da pobreza, cuja relevância extravasa o campo acadêmico para avançar na direção da redefinição conceitual e operacional das políticas sociais. A polarização dentro/fora se sobrepõe à polarização rico/pobre como reflexo da reconfiguração objetiva das desigualdades, de um lado, e dos limites das políticas de bem estar para lidar com o problema, de outro.

Ao permitir aos países desenvolvidos incluir a ampla maioria da população nos frutos do progresso, a vigorosa

expansão do capitalismo no pós-guerra criou expectativas de que as oportunidades geradas pela dinâmica de mercado seriam suficientes para assegurar o acesso dos indivíduos, ainda que desigual, aos bens e serviços produzidos. Nessa visão, a inclusão constituiria, assim, uma espécie de consequência natural do desenvolvimento econômico, que se presumia sustentado, até porque contava com o suporte das políticas macroeconômicas keynesianas dos governos nacionais, focadas no pleno emprego. O otimismo em torno dos efeitos redentores do crescimento estendeu-se aos países periféricos, sintonizado com a idéia de que estes passariam do estágio de subdesenvolvimento para o de desenvolvimento, reproduzindo, com defasagem temporal, a trajetória histórica dos países capitalistas centrais. As políticas de bem-estar se encarregavam da proteção material àqueles que, por incapacidade ou fatores de natureza circunstancial, ficavam à margem do processo, numa interação relativamente harmônica com o mercado, que contribuía para a estabilização do ambiente econômico e social. O incremento da riqueza, advindo do desenvolvimento, viabilizava a ampliação da intervenção estatal, disponibilizando recursos para o seu financiamento.

Essa conjunção favorável entre economia e política começa a ser desarticulada pela interrupção do ciclo expansionista do pós-guerra – os trinta anos gloriosos, na descrição de Hirschman (1996) – e pelas mudanças nas estruturas da ordem capitalista associadas à globalização. Numa economia que já não cresce de forma sustentada, a inclusão social pela via do mercado deixa de ser um processo previsível ou automático. A concepção do pleno emprego subjacente às políticas keynesianas se esvai num cenário onde um contingente expressivo da população em idade ativa perde sua ocupação produtiva ou sequer consegue uma inserção efetiva no mercado de trabalho. A crença e as expectativas

otimistas depositadas no progresso serão sobrepujadas por uma nova percepção, a do desemprego estrutural como uma componente do desenvolvimento. Simultaneamente, há um movimento na direção de formas mais precárias e instáveis de inserção profissional na esfera produtiva, como o emprego parcial ou sazonal, a informalidade, a baixa remuneração e a ampliação da jornada laborativa.

Tudo isto repercute de forma adversa na funcionalidade e nos resultados da política de seguridade social. De um lado, o incremento da pressão por proteção impõe uma sobrecarga ao Estado, esbarrando na capacidade de mobilizar recursos para seu atendimento. De outro, a diferenciação e a maior complexidade dos fatores que geram precariedade e marginalização não se fazem acompanhar de uma concomitante adequação das regras e parâmetros operacionais do sistema, dificultando o acesso aos serviços provisionados pelo Estado. Em conseqüência, o conteúdo substantivo da proteção assegurada pelo poder público tende a se deteriorar e a cobertura a ficar mais restrita, dando forma ao que Gomá (2004, p. 22) denomina de “*déficit de inclusividade do Estado de Bem-Estar Social*” – velha conhecida dos países periféricos.

A fragilidade das formas de ocupação produtiva e a insuficiência da proteção assegurada pelas políticas de bem-estar potencializam acúmulos de carências, desestruturando identidades e valores institucionalizados sobre os quais se fundamentavam a ordem, a coesão e a integridade das sociedades urbanas e industrializadas do pós-guerra. A noção de exclusão social projeta o fenômeno das desigualdades nesse contexto em mudança, revestindo a pobreza de um caráter instável e multifacetado, tanto no que se refere aos fatores de causação quanto às implicações dela derivadas. Denota situações que combinam insuficiência de renda ou inconsistência dos meios de subsistência, perda de direitos,

parcial ou integral, acesso restrito a direitos ou ausência mesmo do direito de ter direitos. E traduz situações que combinam fatores de adscrição variados, cujos efeitos restringem e, no limite, inviabilizam a autonomia decisória do indivíduo, a possibilidade de se credenciar a participar das relações de mercado e do espaço público com alguma perspectiva realista, e não meramente retórica, de obtenção de êxito.

Adotando uma perspectiva analítica mais afinada com o campo das políticas sociais, interessa salientar duas questões principais, que estão na confluência dos debates relativos à exclusão social. A primeira tem a ver com o aumento extensivo e intensivo dos riscos de vulnerabilidade e das situações de desamparo ou dependência na trajetória recente das sociedades capitalistas. Assim, sem descurar da assistência direta à população imersa na pobreza, porque indispensável, parece inquestionável, tanto na dimensão técnica quanto na dimensão política, ou, alternativamente, por razões de eficiência e de justiça social, a importância de se desenhar estratégias com vistas à prevenção da exclusão e ao fomento à inclusão. A segunda refere-se à complexidade do fenômeno da exclusão social, sua configuração plural no tempo e no espaço. Se o que se tem são exclusões e não exclusão, não há como falar em soluções padronizadas, mas em intervenções capazes de incorporar nuances específicas no delineamento do problema.

Prevenir ou atenuar a exclusão implica interagir com os fatores de adscrição que emblematizam a marginalização e deixam os indivíduos desamparados, cuja consequência mais visível é a reprodução ampliada da pobreza. A questão, contudo, não se resume a manter sob controle a fração de pobres no conjunto da população. Tão ou mais importante é o bloqueio ou minimização dos riscos de ocorrência de trajetórias rumo à perda de identidade pessoal, com o esvaziamento dos

direitos de cidadania, numa precarização das condições de vida e segregação social, de difícil retorno a uma situação de participação efetiva, fundada na afirmação de si, e integração na sociedade. Fomentar a inclusão supõe a eliminação de fatores de adscrição que se interpõem ao “*desempenho de diferentes ocupações e atividades e ao livre intercâmbio social de todo tipo*” (Reis, 1994, p. 123). O que se tem em mente é a perspectiva de se assegurar aos indivíduos oportunidades de ascensão econômica e mobilidade social, bem como de participação autônoma ou voluntária nas múltiplas relações da sociedade, sem que estejam “*condicionados de maneira decisiva por sua inclusão neste ou naquele grupo ou categoria social determinada*” (Reis, 1994, p. 122). Deve-se reconhecer que isto não leva necessariamente à reversão do quadro de pobreza e desigualdades, mas constitui, em qualquer circunstância, um passo importante em tal direção, representando, ademais, matéria-prima indispensável à construção de uma sociedade que se pretenda justa e democrática.

Evitar a exclusão, prevenindo ou minimizando sua manifestação, é uma realidade que tem mais a ver com os países capitalistas desenvolvidos, cujas políticas de bem-estar apresentam conteúdos abrangentes e orientação universalista. Trata-se, mais especificamente, de bloquear a retroação de direitos que se supunham consolidados e de assegurar o efetivo direito a ter direitos, impedindo a emergência ou aprofundamento de uma situação de dualidade no tocante às condições de acesso da população à seguridade social e aos serviços provisionados pelo Estado, típica de países periféricos. Promover a inclusão, por sua vez, representa uma realidade mais próxima dos países periféricos, com políticas de bem-estar restritas em termos de conteúdo e de cobertura. Em países como o Brasil, vale lembrar, os excluídos não são residuais, mas parte importante da população, nem temporários, mas

estruturais, refletindo direitos que são instituídos e apenas parcial ou seletivamente assegurados, bem como déficits expressivos no direito a ter direitos, num processo que segrega e reifica a pobreza, para reproduzi-la de forma ampliada através do acúmulo de precariedades.

As novas matrizes de desigualdade social vão se articular, portanto, com situações muito heterogêneas quanto às características das políticas de bem-estar instituídas, onde a distinção fundamental se dá entre o grupo de países capitalistas desenvolvidos e o dos países periféricos. No primeiro, o risco principal é o da exclusão, com a segregação ou marginalização vindo de encontro aos princípios estabelecidos de organização da solidariedade e da integração na sociedade, o que abre, ou pode abrir, fraturas importantes no tecido social. No segundo, o risco principal é a ocorrência de uma segmentação ainda maior num tecido social institucionalmente frágil, com a sobreposição de novas carências “*aos acúmulos de déficits históricos materializados nas condições de vida de uma parte expressiva da população*” (Brasil, 2004, p. 46).

No entanto, se os desafios são distintos, quer em conteúdo ou em magnitude do esforço requerido, as alternativas de intervenção que aparentam ser mais promissoras no enfrentamento das desigualdades, antigas e novas, seguem um eixo comum. Entende-se que o processo não pode ser dissociado do acionamento de políticas sociais universalistas, comprometidas com a efetiva garantia do acesso da população a bens e serviços essenciais, capazes de preencher as condições necessárias a um padrão mínimo de vida digna a todos os indivíduos. A referência aqui é à noção de focalização² como princípio norteador de estratégias de combate à pobreza.

² A focalização consiste em identificar e extrair, dentre os indivíduos, famílias ou grupos que compõem o conjunto da população de um determinado território, aqueles que serão alvo de uma dada política pública.

Sem desconhecer ou negligenciar os ganhos potencializados por ações focalizadas, iniciativas com tal configuração não são suficientes para lidar com as desigualdades, à medida que, em regra, não incidem sobre as causas estruturais do fenômeno e sua reprodução no tempo. Indo direto ao ponto, não bastam medidas de cunho compensatório voltadas a amenizar os efeitos perversos que acometem grupos marginalizados ou perdedores na dinâmica competitiva de mercado. Por mais meritórios que sejam os resultados obtidos, programas ou projetos focalizados que não estejam articulados a políticas sociais de orientação universalista dificilmente potencializam transformações substantivas na realidade com a qual interagem, prestando-se mais àquilo que, numa linguagem coloquial, é tratado como “enxugar gelo”.

Para se alcançar resultados consistentes e sustentados, de longo prazo, no combate à pobreza, a iniciativa governamental não pode ficar restrita a ações focadas em suas facetas mais visíveis, como a fome, ou em determinados grupos vistos como mais vulneráveis, na linha de políticas assistencialistas ou de manejo social de riscos³. Em outras palavras, o combate à pobreza não deve ser objeto de um tratamento compartimentado, como uma atividade encapsulada nela mesma ou uma rubrica no orçamento. Se a exclusão é multifacetada em suas causas e manifestações na realidade concreta, fica difícil imaginar a abordagem do problema através da adoção de soluções específicas e focalizadas, sem correr o risco da pulverização de esforços num mosaico de ações ou projetos desconectados uns dos outros, pouco coerentes entre si e com cobertura limitada. A noção de eficiência supõe que os objetivos e recursos para as ações sejam formulados com

³ O enfoque de “manejo social de riscos”, conforme Filgueiras (2004, p. 28), passou a ser adotado e difundido pelo Banco Mundial desde os anos 90, e traduz, em síntese, a idéia de que os pobres são mais vulneráveis no enfrentamento de situações de risco de diversos tipos, como “doenças, desemprego e crise econômica”, requerendo a adoção de instrumentos mais adequados com vistas a apoiá-los frente a tais problemas.

uma visão integral, em articulação com as políticas setoriais, de forma a estruturar intervenções mais ajustadas e coordenadas, além de menos suscetíveis a descontinuidades e incertezas em sua implementação.

Associar o combate à pobreza às políticas setoriais implica mais que reconhecer o caráter multissetorial que reveste e caracteriza o problema. Supõe promover uma articulação mais fina e calibrada das políticas setoriais, através de um planejamento de concepção integrada, capaz de assegurar uma maior coerência e consistência às ações de governo, favorecendo o esforço de coordenação, o acompanhamento e a avaliação dos resultados da política pública. Trata-se, em resumo, de transitar da multissetorialidade para a intersectorialidade, combinando políticas de renda básicas de cidadania, de cunho redistributivo, com as políticas de educação, de saúde, de saneamento e de habitação, dentre outras com interfaces diretas ou indiretas com o bem-estar social.

Burocracia, gerencialismo e descentralização

Os problemas enfrentados pelas economias capitalistas centrais em meados dos anos 70 – sintetizados na noção de estagflação, isto é, a perversa combinação de estagnação da atividade produtiva e inflação –, num quadro de crescentes estrangulamentos nos mecanismos de financiamento do poder público, abalam o consenso keynesiano erigido no pós-guerra. Do processo resulta a incisiva revitalização das idéias liberais, sob o rótulo do neoliberalismo. Assim, na visão que se torna dominante na transição para os anos 80, a crise do capitalismo vai ser percebida e tratada como manifestação do excesso de intervencionismo do Estado na economia. Em lugar de aperfeiçoar a coordenação de mercado, o Estado estaria, na

verdade, comprometendo a racionalidade e a eficiência de sua dinâmica funcional. A hipertrofia da burocracia estatal e a presença ostensiva do governo na regulação das relações socioeconômicas e na provisão direta de bens e serviços passam a ser apontados como óbices ao crescimento e à melhoria do bem-estar social.

Interpretações negativas acerca da ação governamental convergem para a adoção de agendas reformistas voltadas à redução e controle do intervencionismo do Estado e ao redesenho de sua estrutura organizacional e padrões de gestão. Formular e implementar uma nova concepção de Estado, capaz de lidar adequadamente com as pressões advindas da globalização, alcançando níveis mais elevados de racionalidade e eficiência, dentro do contexto democrático, traduzem o desafio que se coloca para os países capitalistas nas duas últimas décadas do século XX. Conforme Rezende (2002, p. 163), “*fazer o Estado funcionar melhor a um custo menor tornou-se a palavra de ordem*”, que encontra ampla adesão junto à comunidade internacional de nações.

Sem desconhecer a variedade de lógicas, formatos e processos presente na conformação das diversas agendas reformistas, é possível identificar um modelo mais geral, de inspiração comum, que se estrutura em torno de dois eixos principais: o ajuste fiscal e a melhoria da performance da administração pública. O primeiro reflete a preocupação com o equilíbrio financeiro e orçamentário das contas governamentais, ante a percepção da rota explosiva de crescimento dos déficits públicos, aguçada pela perda do dinamismo econômico no decorrer dos anos 70. O segundo denota a ênfase que passa a ser atribuída à noção de eficiência no encaminhamento da atividade governativa.

O abalo da hegemonia do keynesianismo nos anos 70 se explicita, em particular, no retorno ao princípio do equilíbrio

nas contas públicas. Num ambiente marcado pela ocorrência sistemática de elevados déficits públicos, a concepção de que é o orçamento quem deve equilibrar a economia e não o contrário perde terreno para uma interpretação próxima ao pensamento da economia clássica, resumida na proposição de que o governo não deve gastar mais do que arrecada (Giacomoni, 2000). De instrumento para a regulação e a promoção do equilíbrio macroeconômico, o déficit público transmuta-se num fator que gera instabilidade e dificulta a retomada do crescimento sustentado da economia. Resolver o problema aponta para a adoção de medidas de controle e contingenciamento fiscal das atividades do governo, tendo em vista os limites econômicos e, principalmente, as resistências políticas à ampliação da receita tributária. Toma forma, assim, uma agenda política focada na redução do papel intervencionista do Estado. Junto com iniciativas de desregulamentação e de liberalização econômica e financeira, que atendem às “exigências” da globalização, são desencadeadas ações de privatização, além, evidentemente, de cortes seletivos nos gastos públicos e maior controle sobre sua expansão. A rede de seguridade social e as políticas sociais correlatas não escapam a esse reformismo, até porque correspondem a expressiva parcela da despesa estatal, pelo menos nos países desenvolvidos.

No entanto, embora o ajuste fiscal empreendido tenha se mostrado relativamente exitoso quanto aos propósitos de estancar e reverter o descontrole das finanças públicas, as medidas introduzidas pouco contribuíram para tornar as políticas públicas mais eficazes e eficientes, o que, diga-se de passagem, não surpreende. Tal fato pode ser visto como uma decorrência da ênfase atribuída, num primeiro momento, pelas políticas de ajuste fiscal à redefinição das funções do Estado, isto é, àquilo que o Estado faz, e não à forma como faz. A busca de melhorias no desempenho operacional da

administração pública conduz gradativamente a um novo e abrangente conjunto de iniciativas reformistas, de natureza política e institucional, compreendendo aspectos referentes à organização e funcionamento do aparato estatal, suas relações com o mercado e a sociedade. O esforço que será despendido nessa direção desdobra-se em duas vertentes principais: o redesenho e modernização das práticas de gestão do governo; e o reforço dos mecanismos de participação e controle social na formulação e implementação da agenda pública.

O ponto de partida para a abordagem das reformas na administração pública é uma retomada vigorosa das críticas ao funcionamento do modelo burocrático de organização, que informa a estruturação do Estado contemporâneo. Na concepção formulada por Weber, burocracia é uma “*combinação particular de hierarquia e autoridade*” (Ahrne, 1990, p. 43) que expressa a forma mais racional de exercício da autoridade, à medida que, através dela, alcança-se o máximo de rendimento do trabalho, em virtude da precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade no desempenho das ações. Sua superioridade frente a outros modelos de organização decorre do fato de “*despersonalizar e de padronizar as atividades humanas*” (Friedberg, 1995, p. 399), o que permite uma execução objetiva e racional das ações, assegurando a eficiência na consecução dos fins pretendidos.

Desde algumas décadas, contudo, a eficiência como atributo da burocracia tem recebido críticas, de natureza variada, que procuram chamar a atenção para determinadas disfuncionalidades advindas da própria concepção do modelo. Utilizando-se da síntese feita por Friedberg (1995, p. 400) acerca das críticas mais recorrentes, as organizações burocráticas, “*longe de serem sempre eficazes, tinham um funcionamento pesado, falta de maleabilidade*”, induzindo comportamentos rígidos, focados no cumprimento estrito e impessoal das

normas e regras prescritas. A esses argumentos vieram se somar os problemas levantados pela vertente teórica da *public choice*. A questão central postulada por tal vertente analítica é que os produtos das escolhas ou decisões dos burocratas são ineficientes, à medida que os interesses que perseguem tendem a se sobrepor aos interesses coletivos, refletindo-se negativamente no bem-estar social (Mercurio; Medema, 1999). Por razões variadas, a ação do legislativo seria limitada para exercer um controle mais efetivo da burocracia, capaz de coibir ou, pelo menos, minimizar, a adoção de práticas inadequadas e perdulárias, lesivas aos cofres públicos.

Sustentada nessa visão desfavorável da burocracia, delineia-se um movimento reformista que se propõe a redesenhar a administração pública, sob a “bandeira” da modernização e da melhoria de seu desempenho operacional. O processo é orientado pelo paradigma da *New Public Management*, que pode ser definido, de forma abrangente, como um conjunto de idéias e métodos que buscam incrementar a responsabilização e a eficiência no desenvolvimento da atividade governativa. Dentre as mudanças preconizadas, incluem-se a orientação do foco para os resultados, em detrimento dos processos, e a incorporação de práticas e mecanismos de mercado na prestação de serviços de interesse público. A administração por resultados, em contraponto à administração por comando (Olsen, 2004), introduz instrumentos como a contratação, em suas várias modalidades, ao lado da flexibilização de procedimentos e a adoção de medidas voltadas ao fomento à concorrência. Expedientes como a terceirização adquirem crescente importância, junto com uma maior mercantilização dos serviços provisionados pelo Estado, o que envolve a transferência de sua provisão para o setor privado, via contratação direta ou concessão do direito de exploração da atividade.

Em sintonia com o redirecionamento do foco para os resultados, em detrimento dos processos, a reforma gerencial enfatiza aspectos relacionados a uma maior aproximação entre o exercício do poder político e a sociedade, congruentes com a noção mais geral de governança democrática. Especialmente em contextos federativos, o processo tende a assumir forte conotação de descentralização, com a transferência de funções, papéis e responsabilidades para os níveis subnacionais de governo. A justificativa para a descentralização remete a argumentos relacionados tanto à eficiência quanto à democratização.

De um ponto de vista estritamente econômico, a descentralização favorece uma melhora na eficiência alocativa dos recursos públicos, no sentido da otimização da relação entre meios e fins. A questão central aqui é a adequação da oferta ou fornecimento de bens e serviços à escala ótima de suas respectivas áreas de mercado ou demanda, consoante os conceitos de centralidade e de hierarquia urbana desenvolvidos no âmbito dos estudos clássicos de localização da geografia econômica. Tal linha de argumentação é endossada, sob o prisma institucional, pela corrente da *public choice*, segundo a qual os arranjos organizacionais e administrativos encarregados da implementação de uma dada política pública devem guardar correspondência com a escala ou alcance espacial do problema ou fenômeno em consideração, contrapondo estruturas descentralizadas e de pequeno tamanho a mecanismos centralizados de organização e controle. Dentre outros ganhos, a descentralização viabilizaria a adoção de soluções mais afinadas com as características e necessidades reais da demanda, ao permitir uma maior interação entre a prestação do serviço e a população nele interessada.

A descentralização é percebida também como um instrumento para a democratização, ao trazer o exercício

da autoridade imbricada no poder público mais para perto da sociedade, reduzindo a defasagem entre governantes e governados. Ao aproximar a gestão da coisa pública da população, a descentralização favorece, pelo menos teoricamente, um maior envolvimento e participação dos indivíduos, enquanto cidadãos, na formulação e execução das ações de governo. Isto se aplica, em especial, à prestação de serviços de configuração local, como o atendimento básico em saúde e educação, e aos investimentos em infra-estrutura urbana. Acresce-se, por fim, o fato de tornar a atividade governativa mais permeável à fiscalização e ao controle social, contribuindo para uma maior transparência na aplicação dos recursos públicos e nas deliberações de interesse da coletividade.

Com *timing* diferenciado e intensidade também variada, a agenda de reformas pró-mercado, que emerge nos anos 80 como resposta à pressão por melhorias na eficiência da administração pública nos países capitalistas desenvolvidos, espalha-se por diferentes regiões, como a América Latina. Redefinir o papel e as funções do Estado e redesenhar sua estrutura organizacional e seu *modus operandi* tornam-se objetivos relativamente consensuais que tendem a se impor aos governantes dos diversos países, desenvolvidos ou periféricos, nos diferentes níveis de governo. Como observa Rezende (2002, p. 165), foram raros “os casos de nações que não implementaram tais políticas visando a elevar sua performance num mundo progressivamente democrático e globalizado e (...) com escassos recursos para financiar a expansão da atividade governamental”.

Se é possível falar de agenda comum, não há como negligenciar as características distintas dos ambientes nacionais, em suas múltiplas dimensões, nos quais as reformas são deflagradas, cujas repercussões incidem sobre as

trajetórias e os resultados do esforço reformista empreendido. Em termos comparativos, interessa ressaltar duas questões principais, relacionadas às dimensões política e institucional. A primeira tem a ver com o grau de democratização da vida política; a segunda com o grau de burocratização da administração pública. São questões que delineiam situações muito díspares entre países desenvolvidos, de um lado, e países periféricos, de outro.

Nos países capitalistas desenvolvidos, as reformas envolvem ambientes democráticos, onde prevalecem estruturas burocráticas que se aproximam do tipo ideal weberiano. Significa dizer que as iniciativas reformistas tendem a ser mediadas pelos mecanismos de deliberação política da democracia, o que põe em relevo a capacidade dos governantes em aglutinar bases sólidas de apoio às suas proposições, capazes de conferir-lhes legitimidade. Promover as mudanças, por sua vez, implica lidar com uma burocracia historicamente instituída, o que inegavelmente cria constrangimentos não desprezíveis àquilo que se pode fazer, em função da própria interveniência de interesses corporativos desta mesma burocracia. São aspectos que atuam no sentido de imprimir um caráter mais gradualista ao processo reformista, tornando-o menos suscetível a descontinuidades e a decisões de cunho voluntarista.

Nos países periféricos, onde se adota, mais uma vez, a América Latina como referência, as reformas ocorrem num contexto de redemocratização da vida política, o que contribui para aumentar em muito a complexidade do processo. De um lado, o ajuste fiscal se faz em consonância com uma política ortodoxa, de inspiração neoliberal, que coloca, em primeiro plano, o controle das despesas governamentais como requisito indispensável à contenção do déficit público, sem a qual não se alcança a estabilidade macroeconômica.

De outro, a redemocratização envolve o alargamento dos direitos sociais e gera expectativas de seu efetivo cumprimento, o que aponta para a expansão dos gastos públicos. Essa sinalização contraditória tende a ser resolvida, na prática, pela priorização dos objetivos e metas inscritos na política de ajuste macroeconômico *vis-à-vis* os esperados avanços no campo das políticas sociais. Isto repercute nos rumos dados pelos governantes à reformulação da administração pública, onde conter ou reduzir custos acaba se revelando mais importante que o incremento da eficiência operacional. Em nome de um gerenciamento mais eficaz, prevalecem iniciativas que vão mais na direção do desmonte de uma estrutura burocrática de construção não muito sólida nem consistente, do que propriamente de sua modernização.

Presente nas agendas reformistas de um modo geral, a descentralização assume encaminhamentos e configurações variadas, principalmente quando são contrapostas as experiências dos países desenvolvidos e as dos países periféricos. Nos primeiros, há um processo mais ordenado e pactuado de transferência de funções e responsabilidades para os níveis subnacionais de governo, balizada pela busca de maior eficiência na provisão de bens e serviços à população. Trata-se de encontrar soluções que sejam, ao mesmo tempo, mais racionais em termos de custos ou necessidades de financiamento e mais afinadas com as preferências e necessidades objetivas das comunidades locais e/ou regionais. Nos segundos, o que se tem são processos mais desordenados de transferência de poder decisório, de recursos financeiros e de funções ou atividades do governo central para os governos subnacionais, com motivações variadas e, não raras vezes, fruto de decisões impostas e não de soluções negociadas.

No entanto, qualquer que seja a configuração objetiva do processo, a descentralização tem implicado aumento não

desprezível do papel dos governos locais na formulação e implementação de políticas públicas. Nesse rol ampliado de funções e atribuições inclui-se a política de combate à pobreza.

Considerações finais

O desafio que se coloca para qualquer governo é a formulação e implementação de políticas públicas capazes de atender, da melhor forma possível, às aspirações e aos interesses da sociedade. A discussão realizada neste texto procurou mostrar a relevância adquirida pela questão das desigualdades sociais nas agendas públicas dos países capitalistas, desenvolvidos e em desenvolvimento, especialmente no período do pós-guerra, enfatizando as transformações que se processaram na percepção e na forma de lidar com o problema. As considerações finais se fundamentam nessa discussão e são reservadas para tecer alguns breves comentários acerca da crescente inserção dos governos locais no esforço de combate à pobreza, impulsionada, por sua vez, pelas iniciativas descentralizantes inscritas no movimento mais amplo de reforma do Estado, que se desenrola a partir das duas últimas décadas do século passado.

Primeiro, embora a descentralização tenha implicado maior envolvimento do poder local nos assuntos relacionados à pobreza, é por demais evidente que o encaminhamento de soluções para o problema não pode prescindir da intervenção ou interveniência do poder central. Lidar com as desigualdades supõe a adoção de medidas de natureza redistributiva, o que converge naturalmente para a centralização. Em outras palavras, o governo central continua a desempenhar papel de relevo, seja no tocante à repartição ou transferência de recursos tributários, seja através de ações atinentes à garantia

de direitos sociais de orientação universalista. Há um nítido contraste entre países desenvolvidos e em desenvolvimento a esse respeito, que se expressa nas conformações objetivas das respectivas políticas de proteção e seguridade social, historicamente construídas.

Segundo, descentralizar a estrutura administrativa do Estado e redistribuir competências e poder decisório constituem tarefas complexas, que só podem ter êxito se conduzidas com racionalidade e de forma negociada, isto é, se orientadas no sentido de um modelo que seja, ao mesmo tempo, estável nos aspectos que se quer ou se pretende preservar, e dinâmico, no sentido de permitir adequações e aperfeiçoamentos posteriores nos arranjos organizacionais e administrativos estabelecidos. A maneira como a redistribuição de competências e atribuições é encaminhada do ponto de vista constitucional e seus desdobramentos legais e como ela se processa na prática são questões fundamentais a que se alcance o pretendido incremento de eficiência e eficácia na provisão de bens e serviços à população. Em qualquer circunstância, contudo, a burocracia, tão criticada na atualidade, introduz um elemento de estabilidade e previsibilidade no desenvolvimento das atividades da administração pública, favorecendo a coordenação e o controle das ações de governo, o que adquire particular relevância quando se pensa em programas intersetoriais de combate à pobreza. A fragilidade da burocracia estatal nos países da América Latina, sobretudo nos níveis locais de governo, representa um fator adicional de constrangimento na implementação desse tipo de política na região, comparativamente aos países desenvolvidos.

Terceiro e último, a mera aproximação entre governo e governados não garante, necessária e automaticamente, o incremento da eficiência da atividade governativa, nem a democratização da gestão pública. Qualquer que seja a instância de governo, assegurar uma gestão eficaz dos

recursos requer, no mínimo, um adequado aparelhamento técnico da administração pública, onde a burocracia mantém-se como marco de referência. Por sua vez, democratizar a gestão pública requer mais que a construção de instituições políticas permeáveis aos múltiplos interesses presentes na tessitura da organização social e capazes de comprometer, de forma mais efetiva, o governo com o interesse público. Requer que a participação seja qualificada e organizada para que se estabeleça um diálogo responsável e uma relação profícua entre o poder público e os cidadãos. Entra em cena aqui a perversa herança do ponto de vista social da América Latina – o déficit histórico de cidadania do continente – que limita em muito as possibilidades e a capacidade real de participação das comunidades locais nas discussões, nas deliberações e no acompanhamento das políticas implementadas pela administração pública, principalmente nas situações que envolvem ações focadas ou dirigidas à pobreza. A comparação com os países desenvolvidos revela-se, mais uma vez, desfavorável aos países latinoamericanos.

Referências bibliográficas

- AHRNE, Goran. *Agency and organizations: towards an Organizational Theory of Society*. London: Sage Publications, 1990.
- BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do banco mundial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 52, 2003.
- BRASIL, Flávia de Paula Duque. Território e territorialidades nas políticas sociais. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (Orgs.). *Gestão Social: o que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. v. 1.
- DINIZ, Eli. Globalização, Ajuste e reforma do Estado: um balanço da literatura. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 45, 1998.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, 1991.

- FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. Exclusão, risco e vulnerabilidade: desafios para a política social. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (Orgs.). *Gestão social: o que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. v. 1.
- FRIEDBERG, Erhard. Organização. In: BOUDON, Ramond (Ed.). *Tratado de Sociologia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. São Paulo, Atlas, 2000.
- GOMÁ, Ricard. Processos de exclusão e políticas de inclusão social: algumas reflexões conceituais. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (Orgs.). *Gestão social: o que há de novo?* Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. v. 1.
- HISCHMAN, Albert O. *Auto-subversão: teorias consagradas em xeque*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- _____. *As paixões e os interesses: argumentos políticos a favor do Capitalismo antes de seu triunfo*. São Paulo, Record, 2002.
- MERCURO, Nicholas; MEDEMA, Steven G. *Economics and the Law: from Posner to Post-modernism*. Princeton, Princeton University Press, 1999.
- OLSEN, Johan P. Maybe it is time to rediscover bureaucracy. In: *CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, 9. Madrid, 2004.
- PRZEWORSKI, Adam. *Estado e economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- REIS, Fábio Wanderley. Cidadania, mercado e sociedade civil. In: MITRE, Antônio F. (Org.). *Ensaio de Teoria e Filosofia Política em Homenagem ao Prof. Carlos Eduardo Baesse de Souza*. Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política, UFMG, 1991.
- REZENDE, Flávio da Cunha. As reformas e as transformações no papel do Estado: o Brasil em perspectiva comparada. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (Orgs.). *O Estado numa era de reforma: os anos FHC*. Brasília: MP, SEGES, 2002.
- SANTOS, Boaventura de Souza. Os Processos da Globalização. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). em *A Globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.

Artigo recebido em 25 de abril de 2006 e aprovado em 29 de maio de 2006.