

CDU 308 (81)

DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO

Pedro Demo

Prendemos desenhar quadro empírico-analítico preliminar sobre o desenvolvimento político, tomando este como face da mesma moeda, que tem no outro lado o econômico. Os dois se condicionam, perfazendo um todo só, mas um não se reduz ao outro, nem se substituem. A par de breve fundamentação teórica sobre desenvolvimento político, usaremos sobretudo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), de 1988, que produziu um Suplemento sobre participação.

É comum reduzir a questão do desenvolvimento à face econômica, substituindo os fins pelos meios. Aqui, consideramos as duas faces igualmente relevantes, e, ao destacarmos a questão político-participativa, não pretendemos sobrepor-la à outra. Se tomarmos em mente o conceito de emancipação (Demo, 1990. Siebeneichler, 1989), torna-se claro que não se realiza apenas política ou economicamente. Por exemplo, uma mulher, para emancipar-se, carece tanto de renda própria, quanto de consciência política.

A Constituição de 1988 representa marco importante no desenvolvimento político brasileiro, lançando expectativas específicas sobre o funcionamento das instituições, seja no Estado (órgãos públicos), seja na dita sociedade civil. O relacionamento entre as duas partes nem sempre é claro, mas o texto constitucional avança na direção da gestão democrática da ordem social, do ordenamento urbano, além de estar concebido - em termos sociais - no quadro de uma democracia social, fundada em direitos. Ainda, deveria surgir, a partir dele, nova relação entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, a par do renascer do federalismo.

Uma coisa são as palavras, outra a prática histórica. No concreto, predominam traços muito preocupantes de *pobreza política*, ao lado da persistente pobreza econômica da população (Demo, 1988a). Pode-se levantar uma hipótese e uma contra-hipótese de trabalho: de um lado, a ingente pobreza política compromete negativamente vários horizontes do desenvolvimento, sobretudo o controle democrático dos órgãos públicos e dos poderes executivo, legislativo e judiciário, o controle de preços no combate à inflação, a negociação justa entre capital e trabalho, a função

social da produção, da propriedade e da tecnologia; de outro, é possível avançar na direção de uma sociedade mais participativa, em particular a exemplo da Região Sul, com realce específico para o papel da educação básica.

I. DESENVOLVIMENTO POLÍTICO

1. O político e o econômico

É nosso objetivo precisar alguns conceitos, para podermos estruturar a análise de modo mais claro e útil. Não se trata de construir pretensões teóricas específicas, mas de atribuir conteúdos delimitados aos termos usados. Entendemos por desenvolvimento político o processo histórico de conquista por parte da sociedade da capacidade coletiva organizada de estatuir projeto próprio, em termos de cidadania, associativismo, consolidação democrática e serviço público. Se aceitarmos a definição de emancipação como *capacidade de formular e realizar projeto próprio de desenvolvimento*, o desenvolvimento político aponta para a face participativa da questão. Esta nunca pode ser efetivada à revelia da face econômica, nem a substituí, mas detém lógica própria.

Para se ter projeto próprio de desenvolvimento, são necessárias condições econômicas e políticas. No lado político, significa a importância de uma população bem informada, letrada, organizada associativamente, mobilizada criticamente. Dito pelo contrário: não é viável o desenvolvimento adequado em meio a uma sociedade marcada pela condição de massa de manobra, perdida na ignorância e na inconsciência política.

É interessante observar que a preocupação em torno do desenvolvimento político tem se avolumado, em vários momentos. Um destes pode ser visto no Relatório Social da ONU (*Human Development Report* 1990), que tenta empreender desenvolvimento através do conceito pertinente de "oportunidade" de vida, reagçando, ao lado do poder aquisitivo, o acesso à educação e à longevidade. O uso de apenas três indicadores é visível simplificação, mas tem a seu favor a tessitura integrada, e mais que tudo a compreensão da face econômica como instrumental. Ao entendermos a face econômica como instrumental, não acarreta qualquer sentido de secundarização, pois é instrumento indispensável. A finalidade está no horizonte das "oportunidades", definido como objetivo fundamental.

Assim, para termos oportunidade adequada de vida, é mister:

- a) deter condições educativas: a pessoa carece de informação, preparação para a vida via apropriação do saber e da tecnologia, capacidade de comunicação, para deixar a situação

de objeto, e alçar-se à de sujeito social crítico-criativo;

- b) deter condições de expectativa longa de vida, o que implica desfrutar de infância adequada, ter acesso à oferta preventiva de saúde, nutrição, saneamento etc., participar de organização satisfatória de seguridade social;
- c) deter condições econômicas básicas suficientes, de tal sorte que as necessidades sejam facilmente supridas, o que implica crescimento econômico produtivo acoplado à redistribuição da renda.

O conceito de oportunidade vai além da percepção em voga de "satisfação das necessidades básicas", porque esta é minimalista. A sociedade não pode contentar-se em ter o que necessita, mas deve poder construir projeto próprio que corresponda a suas potencialidades em todos os sentidos, colocando-se limites superiores, não inferiores. Para tanto, torna-se evidente que a questão econômica é parte essencial, mas, como instrumentação típica, não substitui a capacidade política da respectiva sociedade. Da produção econômica não decorre automaticamente sua equânime distribuição. Esta é típica conquista política (Human Development Report, 1-7). Com base em tais considerações e dados, o Relatório da ONU constrói um escore dos países, aparecendo no topo o Japão (lugar 130), restando para o Brasil posição bem inferior (lugar 80), já abaixo da maioria dos países latino-americanos de relevo.

Outro momento relevante de valorização do desenvolvimento político pode ser visualizado na concepção do *welfare state*, ligada à social-democracia. De modo geral, é reconhecido como processo histórico marcado por virtudes econômicas e políticas específicas. De um lado, depende de expressivo excedente econômico, para financiar políticas sociais equalizadoras de oportunidades, preventivas e também redistributivas. Neste sentido, a capacidade produtiva é parâmetro essencial, expressando ainda o desafio tecnológico de modernização econômica indispensável. De outro lado, o *welfare state* revela típica conquista política, a começar pela superação da rigidez clássica do capitalismo liberal, que delimita o social pelo mercado. Só é cidadão, quem tem bens materiais, ou quem tem emprego formal. Algumas expressões européias do *welfare state* conseguiram avançar até ao reconhecimento de direitos incondicionais, cujo acesso não depende necessariamente da inclusão no mercado de trabalho. Entretanto, a marca mais pertinente está no desenvolvimento histórico da participação popular organizada, capaz de controlar a máquina estatal, impondo-lhe o dever de "serviço público", e de atuar como sujeito histórico consciente e crítico (Aureliano & Draibe, 1989. Jaguaribe, 1985).

Partidos, sindicatos, cooperativas, associações de toda ordem expressam gama ilimitada de formas de organização popular, através

das quais constituem-se e reconhecem-se direitos, a par de os defender. Embora faça parte da concepção do *welfare state* | presença muito maior do Estado na vida das pessoas e mesmo na economia, isto não foi interpretado como intervencionismo, porque expressa conquista popular. O tamanho do Estado não se torna a questão mais sensível, desde que exista controle popular organizado. Uma das faces desta conquista pode ser vista na reação popular às questões ambientais, além de organizações partidárias específicas (os verdes).

Este exemplo é, ademais, elucidativo para percebermos também os limites da face política do desenvolvimento. Em países nos quais se descurou - seja qual for a razão - das condições produtivas, em particular em termos de avanço tecnológico, o *welfare state* | entrou em profunda crise, pois não é possível distribuir benefícios sociais sem o devido financiamento. Como sempre, cortam-se gastos sociais, ou volta-se à privatização de setores sociais (Offe, 1984).

Esta questão remete a discussões sobre os limites do capitalismo (neo)liberal, ou do capitalismo como tal, já que a obtenção de excedentes econômicos significativos supõe a relação centro-periferia. A questão tecnológica torna-se peça-chave, porque mais relevante que outras condições uma vez tidas como estratégicas para o crescimento, tais como disponibilidade de recursos naturais, tamanho do país e da população (Beck, 1986. Offe, 1984. Coutinho, 1984. Mandel, 1989).

Ademais, parece claro o uso indevido do *welfare state* | como categoria de análise de realidades do Terceiro Mundo, inclusive do Brasil, pela simples razão de que nunca existiu. Pode-se vislumbrar traços incipientes de um Estado de Bem-Estar, sobretudo em minorias privilegiadas e que se apropriam de políticas sociais públicas qualitativas, ou a vigência de ideologias do bem-estar ligadas a noções do capitalismo (neo)liberal, ou a pretensão de ideários da social-democracia em certos partidos. Mas isto não faz a realidade. Se para existir adequado *welfare state* | é necessário respectivo desenvolvimento econômico e político, não é difícil garantir que num país como o Brasil as condições são ainda muito insuficientes, em particular no lado político, como atestam fartamente dados posteriores (Aureliano & Draibe, 1989. Jaguaribe, 1990. Santos, 1979. Demo, 1990).

2. Componentes do lado político

Procurando superar a noção do político como "emaranhado de coisas dispersas", podemos, de partida, lançar dois horizontes de ordenamento da área: de um lado, formas de participação organizada por parte da dita sociedade civil; de outra, instituições e atribuições públicas de instrumentação. Sem teorizar sobre o conceito de sociedade civil (Bobbio, 1982.), assumimos na acepção comum de contraponto, primeiro, das expressões estatais organizadas, e, segundo, do grupo dominante organizado. Assim, sociedade civil deve distinguir-se do

Estado, ou seja, não pode deixar-se manietar por ele, sem supor qualquer visão dicotômica. Trata-se de um relacionamento dialético de confronto, o que funda, entre outras coisas, a noção de "serviço público" por parte do Estado em favor da sociedade (Demo, 1988b).

É ainda importante descartar do conceito da sociedade civil o grupo dominante organizado, não porque não possa teoricamente fazer parte, mas para indicar o centro da problemática política do desenvolvimento, a saber, o déficit de cidadania popular. Este descarte torna-se ainda mais congruente, se levarmos em conta o "parentesco" histórico entre grupo dominante e Estado, o que distorce a função de "serviço público", passando o Estado a instrumento de acumulação de privilégios *intra muros* (para a burocracia estatal) e *extra muros* (para os grandes proprietários).

Assim, do ponto de vista da sociedade civil, o lado político é feito basicamente do fenômeno associativo autônomo, sob todas as suas formas. A Constituição reconhece com grande acerto esta relevância, ao dizer que "a criação de associações e, na forma da lei, de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento" (Art. 5, XVIII). O "político" começa com o "associativo", porque é aí que emerge o sujeito histórico capaz de se autodeterminar, abandonando a condição de objeto. Neste sentido, sua constituição só pode ser resultado de iniciativa absolutamente livre, precisamente porque funda a liberdade de iniciativa. O fenômeno associativo em si não pode ser autorizado, porque é ele que fundamenta possível autorização. A própria Constituição emerge, como possibilidade histórica, de uma sociedade com um mínimo de organização associativa. Regras comuns de jogo somente são viáveis, onde existem sujeitos autônomos e organizados capazes de definir sua autonomia. Para o funcionamento concreto de associações, supõe-se ordem legal, como no caso da cooperativa e de outras. Ou seja, para sua formalização legal, é mister "autorização". Mas, para criar-se, o que funda uma associação é seu ato constitutivo comum (assembleia geral, estatuto). A origem dos direitos sociais está, em termos legais e sobretudo reais, no associativismo.

Fazem parte do fenômeno associativo entidades já clássicas de estilo macro-social, como partidos e sindicatos, além de cooperativas. Ao lado disso, emergem inúmeras outras formas, de tamanho intermediário ou micro, tais como: associações comunitárias, organizações ditas não governamentais (ONG), expressões localizadas de organização coletiva (clubes, grupos culturais etc). Ultimamente têm proliferado formas abrangentes de organização profissional (servidores públicos, profissionais liberais etc), ou de exercício produtivo (microempresários, camelôs etc), ou de defesa ambiental (partidos "verdes", associações específicas, etc.) ou de ocupação do espaço confessional (comunidades de base, entidades religiosas etc), sem falar na organização de minorias e assemelhados (negros, índios, mulheres etc).

Esta lista pode parecer grande, mas na prática há nela mais quantidade do que qualidade. Nossa sociedade é ainda muito pouco organizada em quantidade, e sobretudo em qualidade, o que está na origem de um Estado e de um grupo dominante impunes. Ainda assim, é mister reconhecer que o movimento da sociedade civil popular tem crescido, pelo menos em quantidade.

O desenvolvimento político associativo encontra sua contraparte em típicas instrumentações públicas, atribuídas ao Estado pela sociedade civil organizada, no sentido da efetivação equalizadora dos direitos sociais e do serviço público. Os "setores" públicos mais diretamente ligados ao desenvolvimento político seriam:

- a) *justiça*, entendida como um dos poderes da República, ou como função do Executivo, voltada ao acesso equânime à justiça;
- b) *segurança pública*, com a função de garantir à sociedade e ao indivíduo o direito de ir e vir, de ser e ter;
- c) *educação, cultura e comunicação*, entendidas como instrumentos de formação crítica e emancipatória;
- d) *assistência social*, constitucionalmente reconhecidos: para deficientes, idosos, crianças, grupos de risco, situações de calamidade e emergência etc;
- e) *outros setores* definidos como direitos de todos ou de grupos (lazer, meio ambiente, minorias etc);
- f) o *legislativo*, na condição de "casa do povo", nos níveis federal, estadual e municipal.

3. Papel do Estado

Conforme a conceituação acima, definimos o Estado como *instância delegada de serviço público*. Não é fundante da cidadania, mas resultado dela e a serviço dela. Como temos história invertida neste sentido, faz parte de nossa pobreza política esperar a cidadania do Estado. Na cabeça da maioria dos brasileiros, está no Estado sua emancipação: dele provém o emprego, a proteção legal e social, a solução de toda sorte de problemas; possui dinheiro infinito, que pode distribuir à vontade, ou pela via dos "jeitinhos"; detém autoridade inicial e final; é dono do que chamamos "público".

Todos estes estereótipos levam a obscurecer que, primeiro, o Estado não possui autoridade própria, pois a aúfera da sociedade sob forma de delegação, que, segundo, o Estado não possui qualquer recurso próprio, pois recolhe do trabalho e da produção, e que, terceiro, o Estado não é proprietário da coisa pública, pois apenas a gere por atribuição dos legítimos donos. A visão do Estado é, com efeito, um dos

termômetros mais sensíveis do desenvolvimento político. Sociedades mais avançadas insistem fortemente sobre a idéia de serviço público comum, cuja qualidade depende em primeiro lugar do controle popular. A "república" é vista como patrimônio coletivo, sob administração estatal, mantida pelo trabalho e pela produção dos cidadãos. Não é "coisa do Estado", sobre a qual se atiram pedras ou que facilmente se depreda, mas propriedade coletiva para o bem comum.

Em nossa realidade, o Estado, dentro de sua evolução histórica como braço estendido do grupo dominante, consolidou posição prepotente, muito aparentada do estado de exceção, de privilégio, de força, de impunidade (Silva, 1988). Faces desta condição invertida são: "serviços públicos" tendem a confundir-se com ofertas empobrecidas para os pobres; acesso facilitado ao dinheiro público por parte do grupo dominante; corrupção generalizada e, de-certa maneira, tornada normal na vida do país; políticas sociais concentradoras de renda, ou desmobilizadoras. Com efeito, o Relatório Social da ONU destaca o Brasil dentre os países que perderam a chance do desenvolvimento humano, entre outras razões porque sua política social é feita para enriquecer o rico (*Human Development Report*, 56).

O papel do Estado frente ao desenvolvimento político é, ao mesmo tempo, *necessário e subsidiário*. É necessário, porque modernamente a sociedade carece de serviços públicos em escala extensa e intensa, não sendo viável tal organização sem a figura do Estado. É subsidiário, porque é feito de atribuições oriundas da sociedade, no sentido do serviço coletivo. Dito de outra maneira, o papel do Estado é de *instrumentação da cidadania*, não de sua condução, e muito menos de sua constituição.

Para tanto, é fundamental (porque fundante) a capacidade de organização da sociedade civil no sentido de poder controlar democraticamente os mandantes e os órgãos públicos. A qualidade do serviço público não tem origem direta no Estado, mas no controle popular organizado. Não podemos ter um Estado "melhor" do que a cidadania constitui e sustenta. Assim, a qualidade da escola pública não está em ser "pública", mas em estar sob controle da população interessada, desde que esta detenha cidadania adequada. O mero fato de ser "pública" tende, ao contrário, a decair em serviço de segunda categoria para gente de segunda categoria.

Mesmo o acesso de todos, que encontraria no caráter público a melhor forma de viabilização, pode abortar-se sem o controle popular. É sabido que ofertas públicas qualitativas tendem a ser apropriadas pelo grupo dominante, como é o caso da universidade pública gratuita, ou de hospitais-modelo. Disto não segue que devam ser privatizados. Apenas reconhece-se a tendência de apropriação privada da coisa pública, quando qualitativa. Dentro desta ótica, é papel do Estado frente à

cidadania popular:

- a) organizar e facilitar a informação estratégica em termos de direitos sociais;
- b) socializar o saber relevante em termos de emancipação, sobretudo socializar o acesso à informação tecnológica;
- c) manter a organização institucional da justiça, dos tribunais, sobretudo seu acesso popular;
- d) instrumentar de todas as formas os direitos sociais constitucionalmente reconhecidos, desde a provisão orçamentária, até sua prática social;
- e) sustentar o aparato legislativo, em particular em seu compromisso com a equalização de oportunidades e a redistribuição da renda;
- f) manter serviços públicos qualitativos, para todos, mas sobretudo para populações carentes;
- g) realizar função normativa, coordenadora, supervisora do funcionamento da sociedade e da economia;
- h) deter competência técnica de planejamento, avaliação, atualização dos serviços públicos (políticas públicas).

Todas estas funções são necessárias, mas ao mesmo tempo subsidiárias, no sentido do "serviço público". O Estado jamais "faz" a cidadania popular. Mas é necessário que a instrumente. Em nossa tradição, impera a manipulação política da sociedade, o cultivo da massa de manobra, a política social como tática de controle e desmobilização (Offe, 1984. Faleiros, 1987. Demo, 1988b). Assim, a discussão mais importante não será sobre o tamanho do Estado, mas sobre seu controle. Países há que organizaram presença forte do Estado na sociedade, como na Escandinávia, sem perder a condição de controle popular, donde surge sua qualidade. Outros países insistem na tese original do capitalismo liberal de "tolerar" o Estado com atribuições restritas.

A história tem mostrado que o Estado não deve ter tamanho excessivo, nem exíguo. Quando o Estado cresce em demasia, é mais difícil o controle popular, a par de emergirem os males das grandes burocracias (ingovernáveis, autoprivilegiadoras, pouco qualitativas). Este parece ser o recado iniludível da crise dos socialismos reais. Ao mesmo tempo, decresce sua capacidade produtiva (Bahro, 1980. Gilly, 1985. Nove, 1989. Touraine, 1988). Quando o Estado se torna exíguo, além de não ter dimensão suficiente frente às políticas públicas necessárias para realizar os direitos sociais, acolhe o estigma excessivamente assistencialista, em particular em capitalismo liberais ortodoxos, onde o cidadão produtivo não careceria do Estado (é estorvado/espoliado), mas apenas o improdutivo, o decaído, o marginal (Wolff, 1990. Bobbio, 1988).

A discussão desloca-se para as funções relevantes de interesse coletivo, o que, ao mesmo tempo, marca certas áreas e limita ou descarta outras. De interesse coletivo é, em primeiro lugar, a instrumentação de direitos fundamentais constitucionalmente reconhecidos, como educação básica, saúde preventiva, preservação do meio ambiente, justiça e segurança. Mesmo assim, nenhum Estado pode "tudo", sendo contraproducente definir toda sorte de direitos, sem condições de prática histórica, sobretudo em termos de operacionalização orçamentária. É preferível definir número menor de direitos, e levá-los coerentemente até o fim. São ainda de interesse coletivo os outros serviços públicos básicos, cujo acesso deve estar ao alcance de todos, mesmo quando pagos (água, luz, saneamento etc).

Outras áreas são discutíveis, mormente da produção econômica, da constituição de empresas, da ocupação de espaços tecnológicos etc, sem falar em possível presença excessiva em termos de normatização, planejamento, burocratização. Sem entrar mais nesta questão, parece claro que o Estado deve comprometer-se com a instrumentação dos direitos sociais legítimos, sob controle democrático. Todavia, também na esfera econômica, o Estado vem consolidando sua presença inevitável, como instância de planejamento e financiamento.

4. Qualidade Política

Em termos técnico-científicos, o desenvolvimento político coloca problema complexo de qualidade política, que passa ao largo dos métodos usuais de captação. Enquanto o desenvolvimento econômico é mais facilmente mensurável e por isso evoluíram muito as técnicas de seu manejo, o desenvolvimento político, em seu plano qualitativo, não é mensurável, não se tratando de extensão, mas de *intensidade*. O lado da quantidade nunca está ausente, nem é secundário, mas não tem como expressar de modo adequado a qualidade política (Demo, 1987).

Por *qualidade política* entendemos a intensidade participativa dos atores políticos. Neste sentido, um sindicato grande não precisa ser um grande sindicato. Há partidos pequenos, mas limitantes. Outros são enormes em termos de membros, mas desmobilização é sua marca. Muitos diriam até que a qualidade participativa é mais favorecida pelo "pequeno" (*small is beautiful*). A grande maioria das associações têm número e cúpula, não presença participativa cotidiana. São formalmente vigentes, sem preencher papel histórico participativo.

Em países mais avançados, a tendência é de emergirem poucos partidos, ideologicamente mais marcados, historicamente mais consolidados. Entre nós, há proliferação excessiva, ideologicamente aguados, historicamente volúveis. São formais, sobretudo farsantes, embora já existam partidos mais sólidos ideologicamente, mais militantes, e neste sentido melhor organizados.

Com efeito, o associativismo não poderia deixar de retratar a história da democracia brasileira. Tem todos os vícios: centralismo, autoritarismo, falta de base popular, dependência diante do Estado etc. Temos cúpula, não povo, no sentido de sujeito histórico organizado, capaz de participar ativamente no projeto próprio de desenvolvimento. Também as associações mais facilmente têm cúpula, tendencialmente vitalícia, centralizada, que contribui para fazer da base constante massa de manobra. Esta, por ironia e consequência, entende a cúpula como entidade paternal, da qual espera toda solução social, sobretudo a própria cidadania.

Em termos associativos, a questão da qualidade política poderia ser observada, sumariamente, em quatro tópicos práticos;

- a) *representatividade*: os líderes muitas vezes são pouco representativos, porque obtidos em processos viciados de acesso ao poder (vitaliciedade, votações com chapa única, manipulação de votos e processos eleitorais etc);
- b) *legitimidade*: as regras de jogo comuns, de modo geral, são copiadas de outras associações, sem construção conjunta do grupo interessado;
- c) *participação da base*: raramente as assembleias congregam a maioria, sendo realizadas em terceira chamada "com os presentes"; as associações não se originam das bases; mas de certas cúpulas, por vezes até com boa vontade; em termos concretos, membros ausentes não fazem parte da associação; esta tem exatamente o "tamanho" dos membros sempre presentes e atuantes;
- d) *auto-sustentação*: grande maioria das associações mantém dependência diante de recursos do Estado, e este a cultiva; sendo emancipação processo de conquista da auto-suficiência, o associativismo é tanto mais qualitativo, quanto menos depender de outrem, sobretudo do Estado, em seu funcionamento cotidiano.

Não quer isto dizer que a associação não possa ter acesso a recursos públicos, até porque estes originam-se dela, mas, para seu funcionamento cotidiano, é fundamental a autonomia, devendo, pois, gerar recursos próprios. Isto não contradita, por exemplo, que o Estado dê um primeiro empurrão. Mas, todo recurso oriundo do Estado ou de outrem deve frutificar em emancipação, não em aperfeiçoamento da massa de manobra (Jacobi, 1989). Não se trata de condenar sem mais o associativismo, tendo em vista sua baixíssima qualidade política. Na maioria dos casos, assembleias são possíveis apenas "com os presentes". Dai não decorre que não deva existir a assembleia e mesmo a associação. Todavia, é essencial ver criticamente o fenômeno, para

podermos avançar no processo de consolidação da cidadania popular.

A questão da qualidade política aparece, devidamente contextualizada, no lado dos serviços públicos, colocando indagações de central importância. Pergunta-se até que ponto a Universidade, por exemplo, gera profissionais competentes, de um lado, e cidadãos aptos, de outro. Pergunta-se até que ponto a escola pública de 1o grau, em muitos casos, não representa processo de imbecilização popular, tamanha é sua inadequação qualitativa em termos de professores habilitados, de equipamento físico e didático, de assistência ao estudante e sobretudo de "aprender a aprender". Pergunta-se até que ponto a insistência sobre a modernização da economia e da sociedade significa expediente a mais e mais seguro de concentração da renda, ou poderia também repercutir no acesso popular a melhores condições de vida. A qualidade política da sociedade determina a qualidade dos serviços públicos e da democracia (Reymão, 1986. Raichelis, 1988).

II. FACES QUANTITATIVAS DA CIDADANIA BRASILEIRA

Os dados disponíveis e aqui utilizados referem-se a um Suplemento adicionado à PNAD de 1988, versando sobre participação, em termos de sindicatos e associações de empregados, e em termos de filiação a partidos e a associações comunitárias, segundo grandes regiões do país. Existe ainda alguma informação sobre justiça e vitimização, além de acesso a documentos básicos e à educação.

Por se tratar de dados quantitativos, referidos a um fenômeno qualitativo, o retrato é apenas indireto, ou seja: pode-se saber algo sobre a extensão do fenômeno, não sobre sua intensidade. Mesmo assim, são ilustrativos e por vezes surpreendentes, realçando certas faces negativas recorrentes, ao lado de algumas positivas, como o crescimento de associações comunitárias na população mais pobre. Um lado interessante dos dados é o de serem colhidos no domicílio das pessoas, permitindo observar a *cidadania cotidiana*, por assim dizer. É visão bem diversa daquela referida a manifestações de cidadania popular, que, além de tópicas ou espasmódicas, como o movimento das Diretas Já, podem transmitir a impressão enganosa de momentos tão excitantes e envolventes, quanto rápidos e raros. No seu dia-a-dia, o brasileiro é muito menos participativo, correspondendo à marca histórica de uma sociedade desmobilizada (Sader, 1987. Sader, 1988. Lima, 1983).

1. Filiação a sindicatos e a associações de empregados

Na população de 18 anos ou mais ocupada, em 1988, 17,6% eram filiadas a sindicatos ou a associações de empregados para o total do país, observando-se desde logo a vantagem da Região Sul com 23,4%

de filiação, enquanto o Nordeste tinha a menor cifra relativa, com 14,8%. O sudeste permanecia em plano médio, com 17,3%, bastante atrás do Sul. Tomando-se as pessoas filiadas, para o total do país, 66,7% estavam filiadas a sindicatos, 21,7% a associações de empregados, e 11,7% simultaneamente a sindicatos e a associações de empregados. Assim, por volta de 2/3 das filiações referiam-se a pessoas sindicalizadas. Olhando mais de perto, esta estrutura de filiação evidenciava relevos muito interessantes, até certo ponto surpreendentes:

- a) o Nordeste revelava a maior taxa de filiação sindical entre pessoas filiadas, com 75,2%; o Sul ficava com 60,4%, e o Sudeste permanecia no patamar da média nacional (67,8%);
- b) o Sul tinha a maior taxa relativa de filiações simultâneas, com 16,2%, aparecendo o Nordeste com apenas metade (8,3%) e o Sudeste com um pouco mais (10,7%);
- c) em termos de filiação a associações de empregados, o Nordeste detinha a menor taxa, com 16,5%, valendo o mesmo para filiações simultâneas, com 8,3%.

Tal situação insinuaria a hipótese de que, primeiro, a filiação simultânea e a associações de empregados é mais qualitativa que a participação sindical, e que, segundo, o sindicalismo pode correlacionar-se com forma mais arcaica de associativismo, se comparado com as associações de empregados. Com efeito, observando a filiação cruzada com anos de estudos, pode-se auferir que a adesão a associações de empregados é mais comum, relativamente, em pessoas mais instruídas, valendo o contrário para a sindicalização. Assim, para o Brasil, entre as pessoas filiadas sem instrução ou com menos de um ano de estudos, 91,3% estavam em sindicatos, 6,4% em associações de empregados, e 2,3% simultaneamente em sindicatos e em associações de empregados. Entre pessoas filiadas com 12 ou mais anos de estudos (teoricamente pessoas com grau superior completo ou incompleto), apenas 40,7% filiavam-se a sindicatos, 39,7% a associações de empregados, e 20,1% tinham filiação simultânea.

No Nordeste esta estrutura tornava-se ainda mais típica: 93,6% das pessoas filiadas sem instrução ou com menos de um ano de estudos estavam em sindicatos, e 36,8% nos casos de maior instrução (12 ou mais anos de estudos). Nesta faixa de instrução, a filiação a associações de empregados já tornava-se a mais expressiva, com 43,5%. A Região Sul também realçava este perfil: entre as pessoas filiadas sem instrução ou com menos de um ano de estudos, 90% estavam em sindicatos, e apenas 7,7% em associações de empregados; entre as mais instruídas, a filiação sindical absorvia 34,8%, e a filiação a associações de empregados 38,8%, também a mais densa nesta faixa de instrução.

Certamente intriga que o sindicato cala sob suspeita de ser forma

mais manipulativa de pessoas pobres e menos instruídas, a julgar por tais dados. Uma razão talvez pudesse ser o fato de que os sindicatos representariam forma menos voluntária de associativismo que as associações de empregados. Estas, sendo livres, fazem-se sob o signo da motivação, despertando tanto maior interesse, quanto mais evoluída for a pessoa e a respectiva sociedade em termos políticos.

Relacionando-se filiação com renda mensal média, observa-se a mesma tendência. Entre as pessoas filiadas com renda de 10 ou mais salários mínimos mensais, a filiação sindical atingia a 48,9%, a filiação a associações de empregados a 27,4%, e a simultânea a 23,8%, no caso do país como um todo. Entre as pessoas filiadas mais pobres (até 1/2 salário mínimo), 94,1% estavam em sindicatos, 4,6% em associações de empregados, e 1,2% tinham filiação simultânea; entre pessoas filiadas sem rendimentos, 97,1% estavam em sindicatos, 2,3% em associações de empregados, e 0,6% tinham filiação simultânea. Tal insinuação vem reforçada por dados relativos à utilização ou participação nas atividades sindicais por parte dos respectivos filiados. Para o total, 62,1% procuravam os sindicatos para atividades de assistência médica ou jurídica, 10,7% para atividades esportivas, e somente 11,6% para atividade política. No Nordeste a procura dos sindicatos para atividade política descia para 9%, enquanto no Sul subia para 17,3%. A busca de assistência fazia parte de 70% dos filiados a sindicatos no Nordeste.

Respeitada a fragilidade dos dados, algumas conclusões seriam possíveis, tais como:

- a) era muito baixa a taxa de filiação a sindicatos, a associações de empregados e de adesões simultâneas: num total de 51,7 milhões de pessoas ocupadas de 18 anos ou mais, apenas cerca de 9 milhões estavam filiadas, em 1988;
- b) a situação mais atrasada observava-se no Nordeste, sobressaindo o Sul como região mais desenvolvida, de longe, em termos relativos; a rigor, era a única Região que registrava taxa de filiação acima da média nacional;
- c) tomando-se em conta que a filiação sindical detinha certa compulsoriedade (pelo menos em termos de contribuição sindical por parte do trabalhador), este nível de filiação fala negativamente no sentido da desmobilização genérica;
- d) intriga a relação tendencial da filiação sindical com maior pobreza e menor instrução, frente a outras formas associativas do trabalhador; se isto for correto, os sindicatos, a par de exercerem defesa dos direitos dos mais pobres, precisam deles como massa de manobra;
- e) preocupa, pois, não só a exígua filiação, mas sua qualidade, aqui não diretamente referenciada, mas insinuada nas

entrelinhas quantitativas;

- f) parece persistir a herança histórica, certamente reforçada no regime militar, de entender o sindicato mais como órgão de assistência (e de lazer), do que de atividade política; esta marca negativa pode refletir o fato de que a cidadania do trabalhador é menos processo próprio de conquista, do que expectativa assistencial frente ao estado e também frente a seus líderes sindicais.

2. Filiação a partidos e associações comunitárias

Traços da cidadania popular tornam-se aqui ainda mais ostensivos, por tratar-se de formas voluntárias de associativismo. Os partidos políticos representam formas mais compulsivas, porque estão afetos a exigências legais em termos de membros e de organização para poderem registrar-se e funcionar. As associações comunitárias refletiriam termômetro mais nítido. Em 1988, entre as pessoas de 18 anos ou mais, 16,8% estavam filiadas a partidos políticos, a associações comunitárias, ou tinham simultaneamente filiação partidária e comunitária, para o total do país. Esta cifra média subia para 33,2% no Sul, mas descia para 9,6% no Nordeste, permanecendo no Sudeste pouco abaixo da média nacional, com 15,8%.

Tomando-se as pessoas filiadas em foco, observa-se a predominância da associação comunitária, com 76,6% das filiações, ficando 15,1% para filiações partidárias e 7,4% para filiações simultâneas. A menor taxa de filiação partidária encontrava-se no Sul, com 7,4%, tendo em compensação a maior taxa de filiação comunitária, com 84,4%. O Nordeste, ao contrário, tinha a maior taxa de filiação partidária, com 31,9%, e a menor taxa de filiação comunitária, com 60,4%, com exceção do Centro-Oeste, com 56,5%.

Este perfil já é suficiente para denotar características típicas da realidade associativa brasileira, tais como:

- a) a Região Sul é, de longe, a mais organizada relativamente, bem mais que o Sudeste, muitas vezes tomado como lugar mais típico de manifestações coletivas da cidadania popular (presença do Partido dos Trabalhadores em São Paulo, e do Partido Democrático Trabalhista no Rio de Janeiro, sem falar no sindicalismo paulista);
- b) o Nordeste representa o inverso, sob dois pontos de vista: taxa baixíssima de filiação, abaixo dos 10%, e adesão suspeitosamente alta de filiação partidária;
- c) é muito inexpressiva a filiação partidária, de modo geral, e em particular no Sul, região politicamente mais evoluída; nesta, a taxa de 7,4% de filiação partidária entre as pessoas filiadas insinua postura marcada pelo relativo afastamento, ao contrário

do Nordeste;

- d) retorna a suspeita de que a filiação partidária retrataria, como a sindical, forma mais manipulativa de associativismo.

Confrontando-se a filiação com a instrução das pessoas, pode-se notar, outra vez, maior correlação entre maior taxa de filiação comunitária e maior instrução, sobretudo com respeito às associações. A taxa de filiação entre pessoas sem instrução ou com menos de um ano de estudos, para o total nacional, era de apenas 6,5%, enquanto subia para 37,2% entre as pessoas com 12 ou mais anos de estudos. Olhando sob outro ângulo, pessoas de 18 anos ou mais sem instrução ou com menos de um ano de estudos eram 20,6%, mas para o total de pessoas filiadas esta cifra era de apenas 7,9%, estas pessoas com 12 ou mais anos de estudos eram 7,1%, mas entre as filiadas esta cifra elevava-se para 15,8%.

Todavia, surge nestes dados fato muito interessante, que são taxas altas de filiação comunitária entre pessoas com pouca instrução, revelando possivelmente tendência atual de forte crescimento em termos de associações comunitárias. Leve-se em conta que 1988 foi um ano de atuação expressiva da antiga Secretaria Especial de Ação Comunitária, ligada à Presidência da República, o que pode ter influenciado, ainda que de modo dúbio, neste crescimento, já que sua presença manipulativa foi notória. Talvez outra razão seja mais convincente, a saber, a atuação bastante sistemática da Igreja e de partidos em termos de organizar a população mais pobre (Petrini, 1984. Boschi, 1987. Doimo, 1984).

Assim, visualizando apenas as pessoas filiadas, distribuíam-se em 15,1% em partidos políticos, em 77,6% em associações comunitárias, e em 7,4% em filiações simultâneas. Esta média permanecia relativamente a mesma entre pessoas filiadas sem instrução ou com menos de um ano de estudos: 17,9% estavam filiadas em partidos políticos, 79% em associações comunitárias, e 3,2% acusavam filiação simultânea. Este grupo estava acima da média. O que mais impressiona, neste sentido, é que as cifras relativas às pessoas filiadas com 12 ou mais anos de estudos não apresentavam diferença notável, em particular com respeito às filiações comunitárias. Estas estavam em 78,9%, as filiações partidárias em 11,4%, e as simultâneas em 9,7%.

Ainda em termos de filiações totais para o Brasil, notava-se que a falta de instrução parecia repercutir negativamente na filiação, como víamos acima: apenas 7,9% do total de pessoas filiadas não tinham instrução ou tinham menos de um ano de estudos; para pessoas filiadas a partidos esta cifra era de 9,4%, 8,1% para pessoas filiadas a associações comunitárias, e 3,4% para pessoas com filiação simultânea. Entretanto, o patamar imediatamente seguinte de instrução (1 a 4 anos de estudos) era o mais representativo em todas as categorias de filiação (em torno dos 30%, com realce para a cifra de 35,5% relativas às

filiações partidárias). Notava-se também que o impacto da instrução seria mais visível em filiações comunitárias e simultâneas: entre pessoas filiadas a partidos, 11,9% tinham doze ou mais anos de estudos, mas eram 16% nas filiadas comunitárias, e 20,8% nas simultâneas.

No Nordeste, esta configuração se cristaliza ainda mais, sem falar na taxa extremamente baixa de participação. Dentre as pessoas filiadas totais da Região, para aquelas sem instrução ou com menos de um ano de estudos a taxa era de 4,2%, mas era de 27,4% entre aquelas com 12 ou mais anos de estudos. Pessoas de 18 anos ou mais sem instrução ou com menos de um ano de estudos eram 37,6%, mas eram 16,6% entre as filiadas; apenas 3,5% das pessoas tinham 12 ou mais anos de estudos, mas eram 9,9% entre as filiadas.

Todavia, reaparece o mesmo fenômeno da alta taxa de participação comunitária entre pessoas menos instruídas. Entre as pessoas filiadas, 31,9% estavam em partidos, 60,4% em associações comunitárias, e 7,7% acusavam filiação simultânea. Com respeito às pessoas filiadas sem instrução ou com menos de um ano de estudos, a taxa de participação comunitária era de 69,4%, a mesma das pessoas filiadas com 12 anos de estudos. Existia, entretanto, já visível diferença: caía muito a taxa de filiação partidária (18,7%) e crescia muito a taxa de filiação simultânea (11,9%).

Com isto parece confirmar-se dupla tendência: de um lado, a adesão associativa comunitária coaduna-se de modo geral melhor com níveis mais altos de instrução; de outro, estaria ocorrendo no país movimento expressivo de crescimento associativo comunitário entre pessoas menos instruídas (Lamounier, 1989).

O Nordeste, ademais, revela outra marca, possivelmente muito dúbia, que são altas taxas de filiação partidária, em particular entre pessoas menos cultas. Se somarmos, entre as filiações partidárias, as cifras relativas a pessoas sem instrução ou com menos de um ano de estudos, mais aquela das pessoas que tinham de 1 a 4 anos de estudos, obteríamos mais de 50%. Entre pessoas com filiação simultânea, era muito pequena a cifra relativa àquelas sem instrução ou com menos de um ano de estudos, com 5,4%, enquanto era de 15,3% com respeito àquelas com 12 ou mais anos de estudos.

Tomando-se como referência os anos de estudos das pessoas filiadas, a maior taxa de filiação partidária apresentava-se entre pessoas com 1 a 4 anos de estudos com 37,9%, mas decaía para 18,7% entre pessoas com 12 ou mais anos de estudos. Esta tendência tornava-se ainda mais forte com respeito às taxas de filiação simultânea: era de 2,5% entre pessoas sem instrução ou com menos de um ano de estudos, e de 1,9% entre pessoas com 12 ou mais anos de estudos.

Na Região Sudeste, que apresentava taxa geral de filiação muito

pequena, abaixo da média nacional, encontrávamos configuração interna mais aproximada da Região Sul, pelo menos em termos de baixa filiação partidária e expressiva participação comunitária. A Região Sul perfazia o contraste mais forte, seja porque se distanciava enormemente das outras regiões, inclusive do Sudeste, seja porque detinha filiação partidária muito pequena. Entretanto, expressava o mesmo fenômeno de altas taxas de participação comunitária entre pessoas menos cultas: 87,2% das pessoas sem instrução ou com menos de um ano de estudos estavam filiadas a associações comunitárias, enquanto as pessoas com 12 ou mais anos de estudos tinham a cifra de 82,5%. O mesmo ocorria no Sudeste.

Entretanto, não se pode esquecer que a presença de pessoas menos instruídas era bem menor, relativamente, nestas duas regiões, do que no Nordeste. Enquanto no Nordeste pessoas sem instrução ou com menos de um ano de estudos eram 37,6%, no Sudeste eram 13,8%, e no Sul 14,6%. Tomando-se em conta esta realidade, dificilmente se escapa de suspeitar que a forte adesão partidária no Nordeste está mais para a constituição de massa da manobra eleitoral, do que para a construção de projeto político de interesse popular. Em particular no Sul, pode-se perceber que o movimento associativo, por assim dizer, evita partidos, preferindo ostensivamente associações comunitárias.

Como conclusão sumária, poderíamos dizer:

- a) são muito baixas as taxas de filiação de modo geral: dentre 82,5 milhões de pessoas com 18 anos ou mais, apenas 13,9 milhões estavam filiadas a partidos, ou a associações comunitárias, ou tinham filiação simultânea a partidos e a associações comunitárias;
- b) a surpresa maior está em que o Sul emerge com destaque expressivo: 1/3 das pessoas estão filiadas, pouco mais do dobro, se comparado à Região Sudeste; o associativismo preferido é o comunitário, não o partidário;
- c) a instrução tem visível impacto no associativismo, sobretudo quanto à adesão comunitária e simultânea; mas, parece ser fenômeno muito positivo o crescimento da participação comunitária entre pessoas menos cultas;
- d) o Nordeste acusa situação de pobreza política severa, marcada ademais pela presença relativa maior de adesão partidária, em sentido sugestivamente dúbio.

Confrontando-se a filiação com rendimentos médios mensais das pessoas, o quadro se repete nos contornos mais típicos. Entre as pessoas com rendimentos médios mensais de até 1/2 salário mínimo, a taxa de filiação era de 10%, mas subia para 41,5% entre as pessoas com rendimentos mensais de mais de 10 salários mínimos. Tomando-se em

mente as pessoas sem rendimentos, e que perfaziam 28,4% sobre o total de pessoas com 18 anos ou mais, sua taxa de filiação era de 12,8%.

Observando-se o quadro das pessoas filiadas, predomina a filiação comunitária, como víamos, que permanece alta também entre pessoas pobres: assim, a taxa de participação comunitária era de 79,4% entre aquelas com rendimento mensal de até 1/2 salário mínimo, e de 79,7% entre aquelas com rendimento de mais de 10 salários mínimos. Entretanto, entre as pessoas sem rendimento a taxa de participação comunitária alcançava o patamar máximo de 84,8%.

No Nordeste, as taxas de filiação eram bem menores entre pessoas mais pobres: 6,3% entre os mais pobres (até 1/2 salário mínimo, 6,5% entre as sem rendimentos), e 33,6% entre as mais ricas. Entre as pessoas filiadas, as taxas de filiação comunitária eram altas também entre os pobres, confirmando estrutura já vista.

No Sul chamava a atenção, além da alta taxa em si de filiação, o fato de que, entre pessoas com rendimentos mensais de mais de 10 salários mínimos, quase 60% estavam filiadas; entre pessoas com rendimentos mensais de mais de 5 a 10 salários mínimos, quase 50%. Entre as pessoas mais pobres (até 1/2 salário mínimo, e sem rendimentos) a taxa geral era de 27%, muitíssimo superior a todas as regiões, inclusive o Sudeste.

Por outra, a par das baixas taxas de filiação partidária, notava-se entre as pessoas mais pobres as mais altas taxas de participação comunitária: por exemplo, entre pessoas sem rendimentos filiadas, 90,5% estavam em associações comunitárias. A adesão partidária, também no Sul, indicaria tendência a correlacionar-se com maior pobreza, de modo geral.

A conclusão mais interessante talvez seja que o Sul "está encaminhado", enquanto o Nordeste ainda está perdido na condição de massa de manobra, e o Sudeste faz mais barulho do que sua realidade participativa permitiria. O Sudeste é, por certo, uma região muito heterogênea, o que achata a presença de São Paulo sobretudo, praça tradicional do sindicalismo e de movimentos urbanos periféricos (Gohn, 1985. Sposati, 1989).

Todavia, a cidadania mais sólida no Sul não pode ocultar o fato de que é "conservadora", não havendo nisto em si contradição. Tratando-se de região relativamente evoluída, para parâmetros brasileiros, a marca de sua cidadania é da "inclusão", ou seja, contextualizada ideologicamente pela possibilidade de consumir, de se integrar nos possíveis privilégios sociais, de estabelecer distâncias sempre maiores com respeito a outras regiões mais pobres. Como regra sociológica, vale dizer: quem já tem acesso a relativo bem-estar, pensa mais facilmente em manter a situação, do que em contestações.

A condição do Sul aparece também como vantajosa com respeito à postura das pessoas que procuram contato com político ou governante. Para o país, 61,3% dessas pessoas "fazem pedido"; apenas 10,8% "dão sugestão", 12,9% "fazem reclamação" e 15% "fazem reivindicação". No Nordeste, 75% fazem pedido; no Sul 54% estão na mesma categoria.

Tais dados revelariam, ainda que tenuamente, a condição geral de massa de manobra política na população, que espera praticamente tudo dos políticos, inclusive sua cidadania. Aí temos umas das estruturas mais fortes de reprodução da pobreza política, que aparece também, de modo surpreendente, nos sindicatos. Não temos ainda uma população de cidadãos, mas de pedintes. A presença mais forte de filiação partidária no Nordeste, em particular entre pessoas mais pobres e mais incultas, insinua a característica histórica da dominação política arcaica e autoritária, cujos donos são os mesmos secularmente. Esta observação pode também ser feita, infelizmente, com respeito aos sindicatos. Temos aí resultado importante: sindicatos e sobretudo partidos seriam expressões envelhecidas da cidadania popular, por conta de vícios históricos cristalizados; o futuro chegaria mais depressa pela via das associações comunitárias.

3. Acesso à justiça e a documentos

Os dados disponíveis permitem apenas aproximação esparsa, muito indireta, mas mesmo assim pode-se ter visão preliminar da justiça no país. As categorias de conflito selecionadas correspondem a uma fenomenologia cotidiana pertinente, mas não indicam a gravidade da incidência. As categorias são: questões trabalhistas, problemas criminais, separação conjugal, desocupação de imóvel, pensão alimentícia, conflito de vizinhança, posse da terra, cobrança de dívida e herança. Os conflitos mais recorrentes seriam: 18,6% de separação conjugal, 17,4% de questões trabalhistas, 16,5% de problemas criminais. Estas três categorias somadas atingiam mais de 50%. Tomando-se como referência o "uso da justiça", nas pessoas de 18 anos ou mais que estiveram envolvidas em conflito, por existência de ação judicial, pode-se observar que a ação judicial aparecia em 73,4% dos conflitos por pensão alimentícia, em 66,6% por questões trabalhistas, em 53,7% por separação conjugal, em 51,3% por conflitos relativos à posse da terra. Nas questões criminais, o recurso à ação judicial era de apenas 27,9%.

Tal configuração poderia insinuar, embora muito indiretamente, que o recurso à dita "justiça comum", no caso das questões criminais é muito pequeno, indicando até certo que é evitada. Parece haver maior confiabilidade da justiça do trabalho, talvez por ser mais condizente com as expectativas da população. O uso parcimonioso da justiça poderia ficar caracterizado também pela alta incidência de pessoas que acabam resolvendo por conta própria seus conflitos: 42,7% sobre o total de conflitos. Entretanto, são baixas as alegações de que a justiça não iria

resolver, ou que não quiseram envolver a justiça (Coelho, 1987. Fisher, 1985).

No caso de roubo e furto, entretanto, a categoria dos que não acreditavam na polícia era bem mais representativa: 27,7% sobre o total de conflitos, sendo que esta desconfiança aumentava muito de acordo com os anos de estudos da vítima (16,1% entre as pessoas menos cultas, e 44,3% entre as mais cultas). Estes dados talvez estejam aquém da expectativa comum, tendo em vista a voz corrente de mau funcionamento da justiça e da polícia, mas permitem vislumbrar seu papel pouco convincente.

Tal visão poderia ganhar contornos mais preciso, frente à questão do acesso a documentos, considerados estes de certa forma significativos para o exercício da cidadania. A observação mais surpreendente era que no Nordeste, entre pessoas de 18 anos ou mais, 70,7% tinham carteira de identidade, mas 88% tinham título de eleitor. Primeiro, notava-se forte sub-representação da carteira de identidade, tida como documento mais fundamental da pessoa: por volta de 30% não a tinham. Segundo, notava-se a super-representação do título de eleitor, insinuando fortemente a manipulação eleitoral deste documento, precisamente no Nordeste. Este dado confirmaria a hipótese anterior: a presença forte de filiações partidárias no Nordeste entre pessoas incultas e pobres estaria ligada à manipulação delas como massa de manobra. Além do mais, indica que setores públicos da justiça se prestam facilmente a tais manipulações.

Dada a vantagem histórica da Região Sul em termos de cidadania, pode-se perguntar o que o Sul tem, que outras regiões não têm. Não existe resposta pronta diante desta indagação, sobretudo porque o Sul apresenta marcas culturais próprias, de difícil cerco analítico. Entretanto, observando os dados disponíveis, poder-se-ia aventar que uma diferença parece ser mais insistente: a vantagem em termos de educação básica.

Com efeito, o Sul não é superior em termos econômicos, frente ao Sudeste, mesmo que detenha configuração tida por equilibrada na ocupação urbana e rural, na existência de forte crescimento econômico nos interiores, muitas vezes à base de empresas de origem familiar, na produção agrícola notável etc. O Sul também não é superior em termos de educação superior: nenhuma universidade tem destaque maior. Mas, em termos de educação básica, é a região mais evoluída, bastando chamar a atenção para dois pontos elucidativos:

- a) sua taxa de analfabetismo rural, em 1988, já era inferior à taxa geral de analfabetismo no país (17,7 e 18,9% respectivamente);
- b) alunos de 7 a 14 anos em escolas particulares eram 14,7% para o total do país, mas eram 10,8% no Sul.

A baixa taxa relativa de analfabetismo rural significa vantagem

extraordinária, sobretudo levando-se em conta que a população rural no Sul é significativa. A menor procura por escola particular poderia insinuar que a escola pública estaria satisfazendo às expectativas. Seja como for, temos aí recado efetivo: a relação entre desenvolvimento da cidadania popular e da educação básica seria muito mais estreita do que comumente se aceita. Dito pelo contrário: o mau funcionamento da escola básica pública no país significa um dos golpes mais fatais contra o desenvolvimento da cidadania popular. Tendo em vista que o 1º grau é obrigatoriamente universalizante desde muito tempo, tal situação indica nível alarmante de pobreza política.

III. PERSPECTIVAS CONSTITUCIONAIS

A Constituição de 1988 trouxe algumas novidades no campo da participação política popular, em especial o reconhecimento do exercício direto do poder em casos determinados, e a definição de inúmeros direitos sociais sob a expectativa de um Estado do Bem-Estar. Existe aí inegável avanço histórico, pelo menos verbal, sobretudo se levarmos em conta que o texto constitucional é sempre amálgama de contradições resultantes de uma sociedade profundamente contraditória (Demo, 1989). A perspectiva dos direitos sociais está amplamente desenhada, inclusive para crianças e adolescentes, que alcançaram no posterior Estatuto da Criança e do Adolescente um texto moderno e criativo. A par disso, existe constante insistência na participação comunitária, em particular na dita ordem social e na questão municipal. Nem sempre aparecem definições satisfatórias do que seria, por exemplo, "gestão democrática" de serviços públicos, mas não deixa de impressionar o constante recurso à comunidade, o que resultou no referido Estatuto da Criança e do Adolescente em propostas de Conselhos ditos paritários e tutelares, devendo estes últimos ser representativamente eleitos.

Entretanto, o texto constitucional apresenta algumas ambigüidades em termos de participação comunitária, oriundas tanto da suposição gratuita de um Estado de Bem-Estar, quanto dos parâmetros capitalista-liberais. A primeira imagem que se obtém da Constituição, ao lermos as partes iniciais pródigas em direitos sociais, é no fundo enganosa. Na hora H, o texto curva-se à rigidez de uma sociedade capitalista arcaica, emergindo a imagem contrária de que a prodigalidade dos direitos sociais foi possível porque em nada compromete a ordem vigente, muito menos o orçamento público. Bem olhando as coisas, somente um direito social é conseqüentemente operacionalizado: o direito à educação de 1º grau (definido também como obrigatório). Além das fontes orçamentárias acolhidas no texto para financiamento do setor educacional, nas Disposições Transitórias (Art. 60) destaca-se a

aplicação de pelo menos 50% daqueles recursos no 1º grau e no combate ao analfabetismo, por 10 anos.

Os outros direitos sociais, todos importantes, perfazem horizonte indefinido e mais ou menos retórico. Isto já permite reivindicá-los. Como, porém, nunca houve entre nós Estado do Bem-Estar, duas condições fundamentais não comparecem à cena: de um lado, amplo excedente econômico para financiamento das políticas sociais; de outro, cidadania satisfatória para obrigar o Estado a cumprir o que a Constituição manda. Na situação concreta da sociedade e tomando-se em conta nossa rigidez histórica em termos de aguçamento das desigualdades sociais, teria sido preferível apegar-se a uns poucos direitos sociais coerentemente operacionalizados, deixando os outros apenas citados, para constar. Ademais, sendo as condições de pobreza econômica e política ainda marcantes, haveria que distinguir entre necessidades básicas mais e menos imediatas. Todas são, em si, da mesma ordem de importância, diante de conceito integral de desenvolvimento. Entretanto, colocar o direito ao lazer, por exemplo, no mesmo plano do direito à vida, leva a banalizar as coisas. Por outra, tendo sido tomada a sério a educação do 1º grau, é difícil entender a razão pela qual o pré-escolar - de capacidade preventiva inegável - permaneceu mais ou menos no ar. Isto é tanto mais contraditório, quanto a Constituição inova decididamente no plano do pré-escolar, definindo-o de modo integral e integrado e atribuindo à criança "absoluta prioridade" (Art. 227).

O Estado do Bem-Estar não é apenas suposto, é também limitado, mas pelo avesso. Ao contrário do que ocorreu na Europa, onde o *welfare state* foi em parte pelo menos conseqüência do desenvolvimento político (sindicatos, partidos, organizações populares etc), aqui imagina-se que a cidadania seja garantida, e talvez mesmo constituída, pelo Estado. Trata-se de estranha "sovietização", que, ademais, convive bem com parâmetros rígidos do capitalismo liberal. A ordem econômica é tipicamente tradicional, permanecendo intacta sua presença na ordem social. A "função social" da propriedade vem prometida no início, mas, quando se trata de concretizá-la, sobretudo na questão rural, prevalece a cidadania dos proprietários, sobre a dos destituídos.

Mesmo em áreas definidas como concessões públicas, no caso, por exemplo, da ocupação dos modernos meios de comunicação, tornou-se inviável realizar alguma instância superior, para arbitrar em favor do interesse coletivo. Trata-se de exemplo notável. Enquanto existe consenso sobre a relevância social dos meios de comunicação em termos de desenvolvimento político da população, e por isso são considerados bens públicos, na prática impera o interesse privado ostensivo. Aí funciona a estranha "sovietização": a pretensa "socialização" dos meios de comunicação via conceito de "concessão pública" coincide com a apropriação privada da "res publica".

Por mais que a defesa da participação popular seja reiterada, abriga visível contradição própria de nosso estágio de desenvolvimento. De um lado percebe-se que a pressão popular sobre o Estado faz parte da democracia necessariamente. De outro teme-se seu desenvolvimento. Daí o contexto de tutela, por vezes sub-reptício, por vezes ostensivo, como no caso dos direitos do consumidor, abertamente assumidos como assunto do Estado (Art 5) Trata-se da "arte" de confundir as lógicas, que certamente não são dicotômicas mas cujo relacionamento é dialético. A lógica do Estado deveria ser de serviço público; a lógica da comunidade deveria ser de origem fundante do Estado cabendo-lhe pois controlá-lo

Uma das expressões mais profundas do desenvolvimento democrático está no surgimento de partidos comprometidos com o controle democrático. Tal teria sucedido pelo menos em parte, com a social-democracia. Todavia, isto exige compromisso ideológico de extrema maturidade. Afinal, que poder seria este que deseja seu próprio controle? Precisamente, o poder democrático (Bobbio, 1986, Lefort, 1987). Estamos muito longe disso, como atestam à sociedade os dados acima. Em vista disso a expectativa estatal diante da comunidade é ambigua ao extremo, pelas seguintes razões.

- a) no fundo, aceita-se que os órgãos públicos não vão funcionar a contento, seja pela falta de recursos, seja pela oferta precária; a participação comunitária entraria em cena como "mula" de um Estado claudicante, para fazer o que, em si, o Estado deveria fazer
- b) a idéia em si pertinente de conselhos paritários encobre que, a rigor em nossa realidade não existe paridade entre Estado e sociedade, o estado no fundo busca a cumplicidade da sociedade, para dividir principalmente temores e fracassos; ademais, dificilmente aceitara dividir as decisões.
- c) de modo geral, a sociedade civil não tem ainda condições de suficiente organização política para fazer-se representar legitimamente, por conta disso, é comum que conselhos ditos paritários, em vez de representantes legítimos da sociedade, se formem de pessoas da sociedade "indicadas" pelo Estado;
- d) tratando-se de obrigações constitucionais para o Estado, não faz sentido devolvê-las à comunidade chamando tal conluio de "gestão democrática"

Assim tomando se o exemplo da creche que agora é um dos direitos sociais e espoliação da comunidade exige desta que a administre gratuitamente que trabalhe de modo voluntário e que contribua com recursos de toda ordem. Papel da comunidade não é fazer o que Estado deve fazer mas organizar se de tal modo que possa

obrigar o Estado a cumprir as obrigações constitucionais. Em termos realistas, sabemos que é mais ou menos vã a expectativa de comunidades muito pobres terem sua creche pública. Para ter creche, é quase inevitável que a comunidade tome iniciativa e assuma ônus injusto. Entretanto, não cabe transformar esta questão de fato, em questão de direito. Por direito, a creche deve ser pública. A comunidade poderia geri-la, desde que o Estado arque com os custos

Pior que isto, todavia, é a mentalidade sub-reptícia predominante, quando se apela para a participação comunitária, também na Constituição: trata-se de coisa pobre para o pobre. "Creche comunitária" por exemplo, é típica coisa de pobre, política social das migalhas. Uma face ostensiva da pobreza política está nesta marca histórica, política social pública é oferta pobre para o pobre; se, por ventura, for de boa qualidade, surge imediata apropriação por parte dos mais ricos

O Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, poderia ser tomado como exemplo de tais ambigüidades, sem com isto deixar de reconhecer o monumental avanço que representa face ao antigo Código do Menor. Em primeiro lugar, insiste-se sobre o conceito de "proteção" à criança, embora tenha-se felizmente eliminado a conotação de "especial" (proteção especial). Ora, a criança e o adolescente necessitam (têm direito a) de oportunidade, não de proteção. O que os diferencia de outros segmentos populacionais é o fato de estarem em processo de desenvolvimento, sendo, para todos os efeitos, sujeitos plenos de direito. É interessante que o Estatuto reconhece isto, mas continua pretendendo "proteger", um resquício herdado do Código

Em segundo lugar, deixa de lado o compromisso preventivo de modo geral, e quando fala de "prevenção" chamando-a de "especial" refere-se a abusos e riscos de crianças e adolescentes em contexto de diversões degradantes e perigosas. Esta questão faz parte do Estatuto, mas chamar isto de "prevenção especial" é equívoco, que apenas caberia na mentalidade do Código. Se lembrarmos ainda que a criança e o adolescente são tomados como absoluta prioridade na Constituição (Art. 227), a falta de postura preventiva correta indica concepção antiquada de política social

Em terceiro lugar, o Estatuto espousa certo pedagogismo, resultado de interpretação deficiente do processo emancipatório, excessivamente marcado pela face política, deixando à sombra a questão econômica. Todos concordamos que criança e adolescente, pelo menos até aos 14 anos de idade não podem nem devem trabalhar, premidos pela sobrevivência material. Disto retiram seu direito a assistência e a educação. Entretanto, é pedagogismo imaginário que seja possível enfrentar adequadamente problema tão complexo apenas com tratamentos educativos e assistenciais. Por certo é correto orientar o Estatuto para assistir e sobretudo educar em vez de reprimir e criminalizar. Mas

quando a criança e o adolescente são obrigados a prover sua sobrevivência, sobretudo nas ruas, ignorar a questão econômica é no fundo cultivar o problema. | O Estatuto confunde, ainda, trabalho produtivo com trabalho espoliativo, não cabendo este em lugar nenhum. Trabalho produtivo, contudo, em seu devido lugar ou como injunção da sobrevivência pode e deve ser educativo.

A questão educativa não se toma, em nenhum momento, secundária, mesmo quando a sobrevivência aperta. Mas esta impõe-se como preocupação mais imediata, e atropela a outra. Uma "criança de rua" somente volta para a escola ou desinterna-se convenientemente, se a questão material for solucionada, nela ou na família. Ignorar isto significa persistir em mera assistência, que, mesmo sendo direito expresso, não garante qualquer solução. Uma criança indefinidamente assistida é "educada" para a dependência e a improdutividade.

Em quarto lugar, o recurso a Conselhos (paritário e tutelar) abriga o lado inovador, mas também ambíguo da Constituição. À queima-roupa pode-se dizer que, se os conselhos funcionarem como se espera, duas coisas ocorreriam: de um lado, desativação de órgãos públicos como LBA (Legião Brasileira de Assistência) e CBIA (Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência), que, de tanto não corresponderem aos desafios, tomam-se dispensáveis; de outro, espoliação da comunidade via devolução indevida de atribuições constitucionais. Isto sem falar que não existe cidadania suficiente para tanto conselho, sobretudo o tutelar, que deve ser estritamente representativo.

O descolamento entre o social e o econômico repercute na secundarização do social ou na condição de mero discurso. A profusão de direitos não operacionalizados esconde, entre outras coisas, a expectativa improdutiva de que o Estado teria uma conta infinita, da qual saca a bel-prazer, podendo financiar a tudo e a todos. Exemplo típico é o desequilíbrio da Previdência: mesmo que não houvesse corrupção e fosse bem administrada, não é viável arriscar benefícios contabilmente inverossímeis, a menos que a contribuição laboral e patronal se multiplique. Previdência não é doada, mas paga, ainda que coletivamente. Só podemos auferir dela, o que aí entra (Leite, 1981).

Este descolamento refere-se especificamente à tendência de supervalorizar o lado político da emancipação, algo típico, por exemplo, do pedagogismo. A tal descolamento corresponde, na outra ponta, o atrelamento do social ao econômico, que acaba prevalecendo na prática, à medida que a política social cumpre objetivos tradicionais de "bombeiro" para incêndios da economia ou de estratégia de assistencialismos políticos.

De modo geral, temos tendência contrária, ou seja, de supervalorizar o lado econômico, como ficou patente na "equipe econômica" inicial do atual governo, cuja falta de percepção social

tornou-se proverbial. O Ministério da Economia foi concebido como superministério, enquanto os ministérios sociais permaneceram na penumbra. Por incrível que pareça a ambiência constitucional abriga os dois vícios: de um lado, o vício do economicismo, ao estilo mais típico do capitalismo liberal; de outro, o vício do paternalismo assistencialista, sob a suposição gratuita de um *welfare state*.

Os dados analisados, por sua vez, apontam para forte pobreza política, no sentido preciso de favoráveis condições históricas de manipulação da população, sobretudo no Nordeste. Se olharmos para a última eleição para governadores, o fato de muitos deles se elegerem pela segunda e mesmo terceira vez aponta para a capacidade histórica de manipulação política. A elite político-econômica é, no fundo, a mesma de sempre. Mudam pessoas, mas permanecem as "famílias reais".

BIBLIOGRAFIA

- AURELIANO, L., DRAIBE, S. M. A especificidade do "Welfare State" brasileiro. In: MPAS/CEPAL, *Economia e desenvolvimento*. Brasília, n. 3, p. 86-178, 1989.
- BAHRO, R. *A Alternativa - Para uma crítica do socialismo real*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- BECK, U. *Risikogesellschaft - Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt: Suhrkamp, 1986.
- BOBBIO, N. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro: Graal, 1982.
- _____. *Liberalismo e Democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- _____. *O futuro da democracia - Uma defesa das regras de jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOSCHI, R. R. *A arte da associação - Política de base e democracia no Brasil*. São Paulo: Vertice, 1987.
- COELHO, E. C. *A oficina do diabo - Crise e conflitos no Sistema Penitenciário do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.
- COUTINHO, C. N. *A democracia como valor universal*. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.
- DEMO, P. *Avaliação qualitativa*. São Paulo: Cortez, 1987.
- _____. *Pobreza Política*. São Paulo: Cortez, 1988a.
- _____. *Participação é conquista - Noções de política social participativa*. São Paulo: Cortez, 1988b.

- _____. DEMO, P. Participação comunitária e Constituição - Avanços e ambigüidades. *Cadernos de Pesquisa*, Fundação Carlos Chagas, n. 71, p. 72-81, nov. 1989.
- _____. Cidadania & Emancipação. *Revista Tempo Brasileiro*, n. 100, p. 53-72, jan.-mar.1990.
- DOIMO, A. M., *Movimento social urbano. Igreja e participação popular*. Petrópolis: Vozes, 1984.
- FALEIROS, V. P. *A política social do Estado Capitalista - As funções da Previdência e da Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 1987.
- FISCHER, R. M. *O direito da população à segurança*. Petrópolis: Vozes, 1985.
- GILLY, A. *Sacerdotes e burocratas - Introdução ao socialismo real*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- GOHN, M. G. M. *A força da periferia - A luta das mulheres por creches em São Paulo*. Petrópolis: Vozes, 1985.
- HIRSCHMAN, A. O. *De consumidor a cidadão - Atividade privada e participação na vida pública*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1990. PNUD/ONU. N. York, 1990.
- JACOBI, P. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1989.
- JAGUARIBE, H. *Brazil, 2000 - Para um novo pacto social*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- _____. *Brasil - reforma ou caos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- LAMOUNIER, B. *Partidos & Utopias - O Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- LEITE, C. B. *A crise da Previdência Social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- LIMA, S. A. B. *Participação social do cotidiano*. São Paulo: Cortez, 1983.
- MANDEL, E. *Além da Perestroika*. São Paulo: Busca Vida, 1989. 2º. vol..
- NOVE, A. *A economia do socialismo possível*. São Paulo: Ática, 1989.
- OFFE, C. *Problemas estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- PETRINE, J.C. *CEBs: um novo sujeito popular*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- RAICHELIS, R. *Legitimidade popular e poder público*. São Paulo: Cortez, 1988.
- REYMÃO, M. E. G. et al. *Organização popular e mudança*. São Paulo: Loyola, 1986.

- SADER, E. (Org.). *Movimentos sociais na transição democrática*. São Paulo: Cortez, 1987.
- SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena - Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970 - 1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SANTOS, W. G. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- SIEBENEICHLER, F. B. *Jrgem Habermas: razão comunicativa e emancipação*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- SILVA, P. N. N. *Autoritarismo e impunidade - Um perfil do democratismo brasileiro*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1988.
- SPOSATI, A. et al. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*, São Paulo: Cortez, 1989.
- TOURAINE, A. *O pós-socialismo*. São Paulo: Brasiliense 1988.
- WOLFF, R. P. *A miséria do liberalismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.