PARTICIPAÇÃO E PLANEJAMENTO — ARRANJO PRELIMINAR

Pedro Demo*

1. Introdução; 2. Alguns pontos de partida; 3. Participação é conquista; 4. Horizontes da política social participativa; 5. Papel do Estado e do planejamento; 6. Papel da sociedade; 7. Planejamento possível e necessário; 8. Conclusão.

Planejamento participativo. Horizontes fundamentais da política social participativa: desenvolvimento da sociedade civil organizada e instrumentação atribuída constitucionalmente ao Estado. Definição de campos e áreas de atuação da política social participativa.

Palavras-chave:
Participação; planejamento; cidadania popular; política social participativa.

1. *Introdução*

Intenciona este artigo construir sugestões de atuação do Estado no planejamento, de tal modo a possibilitar o que se tem chamado de "planejamento participativo", ou a "participação", de modo geral.

A muitos ocorre a idéia de que o "fracasso" do planejamento se deve, em grande parte, ao fato de não ser participativo, ou seja: é feito por técnicos distanciados, por vezes prepotentes (tecnocratas), que impõem direcionamentos de cima para baixo. Daí se retira a conclusão de que é indispensável "consultar" as bases ou, mesmo, submeter a ação governamental ao veredicto das comunidades. Esta percepção tem levado dirigentes a procurar caminhos alternativos do planejamento, ensaiando propostas mais transparentes de atuação pública, mas igualmente típicas banalizações, que vão desde uma nova linguagem de interferência manipulativa sobre as comunidades, até ao cultivo do mero discurso.

Vamos nos mover no espaço da *política social* e, dentro dela, buscar o horizonte da participação, ao lado de outros. Significa dizer que participação não é a única preocupação da política social, bem como não é viável ignorá-la, decorrendo daí sempre a pergunta em torno do papel do Estado. Sempre que o Estado fala de participação é inevitável a desconfiança, com histórica razão. Ainda assim, o Estado

* Ph.D em Sociologia pela Alemanha; professor titular na Universidade de Brasília (UnB); técnico em Planejamento e Pesquisa no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). (Endereço: SBS - Ed. BNDES - 8º andar - sala 818 - 70076 - Brasília, DF.)

detém papel essencial de instrumentador de processos participativos populares, na postura de serviço público.[1]

Esta noção talvez se torne mais delineável, se fizermos suficiente distinção entre Governo e Estado. O primeiro refere-se ao partido que, no momento e por tempo limitado, detém o poder do Estado ou está no poder. O segundo refere-se à instituição permanente de serviço público, sustentada e legitimada pela base via delegação democrática, tendo como uma de suas funções mais relevantes a *equalização de oportunidades.*[2]

Nestes termos, a desconfiança é extrema quando se trata de Governos, que usam e abusam da participação como plataforma política, a começar pelos seus *slogans* de campanha e gestão: governo do povo; a comunidade no poder; o poder das bases; vamos governar juntos; tudo pelo social, etc. Tornam-se ainda mais suspeitos, quando os Governos criam secretarias ou órgãos destinados à "promoção" comunitária, na tentativa de intermediar os movimentos sociais, resultando quase sempre — para não dizer sempre — em decorrências controladoras e desmobilizadoras.

Todavia, referindo-se ao Estado, seu papel poderia merecer dose menor de desconfiança, quer pela condição de instituição permanente e, por isso, não atordoada constantemente pela luta e pela perda do poder, quer porque sua função de serviço público deveria fazer parte da rotina diária, quer porque seria possível formar técnicos e servidores conscientes da importância do processo histórico de construção da democracia, no contexto do desenvolvimento.[3]

Este artigo coloca-se na perspectiva do Estado, embora pudesse ser assumido também por um Governo, desde que se comprometesse com o serviço público e com a democracia, estritamente, na teoria e na prática. Seja como for, fica de partida assentado que papel do Estado em matéria de participação é de instrumentação subsidiária, jamais de condução. O Estado não "faz" a cidadania popular — só tem sentido como resultado dela — mas pode servir a ela.

O planejamento social depara, em algum momento, com a questão participativa, até porque seria inimaginável simplesmente ignorar a atuação sindical, associativa, partidária, cooperativa, etc., sem falar em serviços públicos destinados a instrumentar a cidadania popular, como educação, cultura, justiça, segurança pública, etc. Torna-se, desta maneira, fundamental saber compreender e efetivar o horizonte da participação em planejamento social.

2. *Alguns pontos de partida*

Deixando de lado a polêmica sobre se a *desigualdade social* pode ser eliminada ou apenas reduzida, é fato que no capitalismo dependente o máximo que podemos

[1] Demo, P. *Participação é conquista* — noções de política social participativa. São Paulo, Cortez, 1988.

[2] Bobbio, N. *Estado, Governo, sociedade* — para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

[3] Coutinho, C. N. *A democracia como valor universal e outros ensaios.* Rio de Janeiro, Salamandra, 1984; Weffort, F. C. *Por que democracia?* São Paulo, Brasiliense, 1985; Bobbio, N. *O futuro da democracia* — uma defesa das regras de jogo. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.

alcançar são possíveis efeitos de redução. Levamos ainda em conta que, dentro do espaço do Estado, dificilmente seria congruente pretender atuações de radicalidade histórica extrema. Nestas suposições, podemos definir política social como o *esforço planejado de redução das desigualdades sociais.*[4]

Há permeação e polarização normal entre política econômica e social, do que decorre que uma não se faz sem a outra, por mais que apareçam lógicas próprias: num caso, trata-se de planejar a produção material; noutro, de planejar condições de acesso. As desigualdades sociais surgem nas condições de acesso, e por isso a política social coloca sempre uma questão de poder. Sumariamente, são dois os principais "bens raros" na sociedade: dinheiro e poder, que perfazem duas das principais fontes da desigualdade.

Política social é distributiva e, sobretudo, *redistributiva*, pois não se trata somente de aceder, mas principalmente de conquistar. Todavia, qualquer serviço público, bem como a efetivação de todo direito precisam ser "financiados", do que decorre que não se pode imaginar política social fora do contexto produtivo. A base econômica é por si apenas instrumento, mas é instrumento indispensável.

Somente é *social* a política que toca a estrutura das desigualdades sociais vigentes, reduzindo-as. Política social coerente é proposta de mudança no quadro da desigualdade social, partindo-se de que a distribuição de bens e poder significa sempre confronto entre possuidores e despossuídos. Esta postura denota, desde já, que o agente estratégico de redução das desigualdades só pode ser o "desigual", não a oligarquia, ou o Estado como seu braço estendido. Muitas políticas ditas sociais concentram renda e poder, porque o "desigual" entra nelas apenas como objeto.[5]

Entre as várias adjetivações da política social, a mais correta talvez seja aquela que se quer *emancipatória*, ou seja, fundada na capacidade dos desiguais de manejar as condições de acesso e conquista. Emancipação é processo histórico de conquista de um projeto de desenvolvimento, formulado e realizado por *sujeitos sociais* capazes de produzir e participar. Emancipação não pode provir de fora, pois é construção dos próprios interessados, o que coloca desde já a importância da *cidadania.*

Sumariamente, emancipação passa por dois caminhos mais centrais, que no fundo são um só:

— de um lado, capacidade de produzir/trabalhar, para superar a dependência material;

— de outro, capacidade de se organizar politicamente, para superar a dependência política.

Não há política social de profundidade que não passe pelos dois caminhos, e sobretudo saiba compô-los num todo só.[6]

Pobreza não é apenas carência, mas sua imposição desigual. No centro do fenômeno da pobreza está a dinâmica da repressão social, através da qual poucos

[4] Faleiros, V. P. *O que é política social.* São Paulo, Brasiliense, 1986.

[5] Bordenave, J. E. D. *O que é participação.* Brasiliense, São Paulo, 1985; Dallari, D. A. *O que é participação política.* São Paulo, Brasiliense, 1984.

[6] Saul, A. M. *Avaliação emancipatória* - desafio à teoria e à prática de avaliação e reformulação de currículo. São Paulo, Cortez, 1988; Triviños, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais* — a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo, Atlas, 1987.

querem viver à custa da maioria. Pobreza se evidencia na *carência produzida* (injusta), não na carência dada. Desta postura segue:
a) não é cabível nem possível enfrentar a pobreza sem o pobre. Este é o sujeito fundamental do processo;
b) a consciência da pobreza como injustiça, como historicamente causada em contexto de repressão social, é essencial para qualquer projeto de redução das desigualdades sociais;
c) a produção, mesmo abundante, de bens não garante sua distribuição. Esta é sempre conquista política por parte dos desiguais;
d) ao lado da *pobreza econômica*, existe a *pobreza política*: no fundo, a mesma coisa, mas que se manifesta em faces diversas. A fome costuma andar junto com a massa de manobra, mas a redução de uma não acarreta necessariamente a redução da outra.[7]

Política social redistributiva e emancipatória se funda na *cidadania organizada produtiva*, ou seja: passa pelo mercado de trabalho e passa pela organização política do desigual.

Não é o Estado que "resolve" a pobreza do pobre — esta é a visão tecnocrática. É o pobre que, consciente e organizado, usa o Estado para enfrentar a pobreza.

Nem todas as políticas sociais são do Estado. No enfrentamento das desigualdades há políticas típicas da cidadania civil, que precisam estar fora do contexto estatal, como a política sindical, partidária, associativa, etc. Um dos lastros da emancipação social está na capacidade de controle do Estado de baixo para cima.

Política social não se restringe ao conceito de "políticas públicas", entendidas como propostas do Estado. Nem por isso diminui a importância do papel do Estado, que, como instrumentador da cidadania, é indispensável. Todavia, para que o Estado se poste do lado dos desiguais, estes necessitam de condições de acesso ao controle democrático sobre o Estado, porquanto a qualidade do Estado está precisamente no controle democrático, que o leva a comprometer-se com a "equalização de oportunidades".[8]

Assim colocadas as coisas, o Estado não é garantia em si de redução das desigualdades sociais. Na sua tendência histórica mais típica, faz precisamente o contrário. As ditas "políticas públicas" não são necessariamente "sociais". Muitos diriam que sua competência mais comprovada, em sociedades como as nossas, está em realizar controle e desmobilização dos desiguais.

A instrumentação econômica da política social é condição fundamental de seu acerto. Nenhuma solução social é relevante e profunda, se não passar pela questão produtiva, como instrumentação material, bem como se não passar pela questão política. Fora delas ou em cada uma isoladamente, não conseguimos desencadear nada que possa significar mudança importante na estrutura das desigualdades sociais.

Participação não poderia em si ser "planejada", o que coloca para o Estado função essencial, mas subsidiária. Embora seja possível realizar "planejamento participativo" (autoplanejamento), este é tópico, e, sendo conquista emancipatória, o Estado

[7] Demo, P. *Pobreza política*. São Paulo, Cortez, 1988.

[8] Jacobi, P. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo, Cortez, 1989.

é marcado estritamente como "serviço público", jamais como condução central. O Estado realiza atribuições da sociedade (efetivação de direitos fundamentais, por exemplo), instrumenta acessos (à casa própria, ao saneamento básico), normatiza e supervisiona (relações de trabalho), e assim por diante.

Todo planejamento é "diretivo", pois parte pelo menos de duas convicções: de um lado, não se deixa a história a correr ao léu; de outro, ninguém vai fazer o que bem entende. A proposta de planejamento participativo seria farsante desde o início, se não reconhecesse a pretensão de "conduzir" a história, que está por trás de todo planejamento. Assim, trata-se de formas alternativas de direcionamento, sobretudo daquelas dotadas de consciência histórica e coletivamente assumidas. Planejamento participativo não é "não-planejamento", mas proposta outra, calcada na recusa de entrar nele como objeto.

3. *Participação é conquista*

Podemos tentar definir participação como *processo de conquista e construção organizada da emancipação social*. Pelo menos quatro conceitos parecem aqui fundamentais: o de *processo*, denotando que se trata de fenômeno historicamente dinâmico e marcado pela profundidade qualitativa no espaço e no tempo; o de *conquista* e *construção*, significando que não pode ser obra de terceiros, mas dos reais interessados; o de *organização*, indicando que um dos signos principais de sua competência está na cidadania coletiva bem armada; o de *emancipação social*, estabelecendo a concentralidade do sujeito social no espaço histórico-estrutural das desigualdades sociais. Disto decorre:

a) não há participação imposta, concedida ou doada;
b) não há participação prévia — primeiro vem usurpação, depois participação, se conquistada;
c) não há participação suficiente — porque é processo histórico infindável;
d) participação relevante não é a individual, mas aquela coletivamente organizada.

Nestes termos, participação implica *processo emancipatório*, do que segue: a redução das desigualdades sociais é, em primeiro lugar, projeto dos próprios desiguais. Este ponto de partida é insubstituível. Política social participativa supõe *consciência crítica* da pobreza por parte do pobre: sabe que é pobre e que pobreza tem causas sociais históricas, para além de ser fenômeno estrutural; é, pois, possível enfrentar a pobreza; para tanto, é estratégia essencial organizar-se de modo competente, além de produzir/trabalhar.

O cerne emancipatório releva o *conteúdo educativo* dos processos participativos, em sentido original: educação participativa é sobretudo a do educando, não a do educador. Este não deixa a cena, mas passa a ocupar seu devido lugar: nos bastidores, como instrumentação motivadora.

Conteúdo educativo realmente tomado a sério jamais se isola da questão econômica, porquanto emancipação apenas política é vazia.

Todavia, isto permite colocar adequadamente o papel de outras instâncias no processo de conquista e construção da cidadania popular, como do Estado, dos

intelectuais e mesmo de elites. É sempre possível colaborar de modo decisivo e subsidiário, porém não conduzir, porque já não seria educação, mas adestramento.

Participação sem auto-sustentação é farsa. Quem não se auto-sustenta, promove dependências parasitárias, que são todo o contrário do compromisso emancipatório. Toda associação, por exemplo, precisa preocupar-se com sua manutenção própria, fugindo de viver de favores alheios, sobretudo do Estado. Embora tenha direito a recursos públicos — porque estes provêm da população que trabalha/produz —, seu acesso deve significar oportunidade de emancipação, nunca de recriação das condições de massa de manobra.

Recoloca-se a importância da *cidadania organizada e produtiva.* Sem desmerecer outras formas associativas, são mais densas e, neste sentido, mais estratégicas, aquelas que se organizam em torno do processo produtivo (associações de micro-empresários, por exemplo).

É possível precisar, neste quadro, a questão da *pobreza política*, centrada sobre as dificuldades, os óbices e as precariedades do fenômeno emancipatório. São faces da pobreza política:

a) condição histórica de "massa de manobra", de "objeto de manipulação", de "matéria de expoliação";

b) repressão do acesso aos direitos fundamentais, como o direito à sobrevivência mínima, à educação, à saúde, etc.;

c) repressão do acesso aos serviços públicos: para o pobre, serviços pobres ou nenhum;

d) denegação do acesso a instrumentos fundamentais de realização da cidadania, tais como: informação, comunicação, justiça, identidade cultural, etc.;

e) reprodução da inconsciência política, que transparece em fenômenos como: visão da *res publica* como algo do Governo; preservação da impunidade para os "iguais"; o analfabetismo, sobretudo o "analfabetismo político", etc.;

f) recriação de políticas sociais tecnocráticas e prepotentes, além de assistencialistas, que são, no fundo, estratégias de reprodução das desigualdades sociais;

g) coibição do surgimento *do Estado de direito*, com vistas a evitar seu controle democrático.[9]

O contrário de pobreza política pode ser denominado de *qualidade política*, definida como característica própria da cidadania organizada e produtiva de movimentos sociais, sobretudo de formações associativas. De modo tentativo, podemos aduzir pelo menos quatro critérios de avaliação:

a) questão da *representatividade* das lideranças, fundada em processos de eleição livre e democrática, de preferência com chapas concorrentes, de tal sorte a evitar a vitaliciedade, a usurpação, a vanguarda fechada e a fomentar o surgimento de lideranças alternativas e criativas;

b) questão da *legitimidade* da organização, codificada nos estatutos (Constituição), onde se exaram as *regras democráticas de jogo*: direitos e deveres, como se fazem e se destituem os dirigentes, como reunir, deliberar, decidir, prestar contas; a

[9] Silva, P. N. N. *Autoritarismo e impunidade* — um perfil do democratismo brasileiro. São Paulo, Alfa-Omega, 1988.

elaboração dessas regras de jogo deveria ser resultado coletivo organizado e bem discutido, não cópia ou imitação;

c) questão da *participação da base*, a "alma do negócio", e certamente o desafio mais profundo; o centro nada tem que não tenha sido delegado pela base; função do centro é servir a base (autoridade ministerial, de serviço); de modo geral, a energia dos movimentos sociais está menos na mobilização das bases do que na manipulação ou no "heroísmo" das cúpulas, uma das origens da extrema efemeridade de muitas associações; dificilmente existe assembléia geral representativa *stricto sensu* (50% mais 1);

d) questão da *auto-sustentação*, condensada no compromisso de gerar condições próprias de manutenção do movimento, *usando* o Estado, mas jamais tornando-se subserviente a ele.[10]

Neste contexto, aparece uma das formas mais drásticas de pobreza política: a *desmobilização das bases populares*. Grande parte do que chamamos política social do Estado tem esta função estratégica para os "iguais": cultivar, manter, preservar a desmobilização popular, com vistas a evitar a distribuição de bens e poder, ou com vistas a apenas distribuir bens (migalhas), para não distribuir poder. Não há propriamente conformismo, letargia, mas desmobilização. É um dos projetos políticos mais competentes por parte da oligarquia a preservação no Nordeste, por exemplo, em meio à maior pobreza material, da maior reserva conservadora social.

Como conseqüência, o assistencialismo em política social se apresenta como estratégia eficiente de reprodução da miséria.

Faz parte desta perspectiva o desafio histórico de *construção da democracia*, que não pode ser outorgada de qualquer tipo, nem mesmo constitucional. Democracia se gesta, cultiva e preserva no quadro de uma sociedade civil multiplicadamente organizada (além de produtiva), na qual o fenômeno associativo, sob todas as suas formas válidas, é essencial, com vistas a tornar democracia algo cotidiano e plantado na própria identidade cultural.[11]

Entretanto, democracia se nutre de uma contradição dialética típica e constituinte, que é o *controle democrático*. Parte de duas premissas substanciais: de um lado, necessita de um povo politicamente organizado, capaz de expressar, de influir e de decidir o tipo de sociedade e de desenvolvimento que aspira, bem como de manter o cerco de controle e avaliação sobre seus mandantes; de outro, necessita de governantes e de servidores públicos que se entendam como *serviço público* e considerem o controle democrático como regra essencial de jogo. A contradição democrática se resume no desafio: *uma democracia que se queira democrática*.

É proverbial, por exemplo, que partidos declaradamente democráticos na oposição abandonem esta convicção uma vez instalados no poder. Tendem facilmente a "usar" políticas sociais para diminuir e mesmo coarctar toda forma de controle democrático a partir das bases. Também é proverbial que funcionários públicos, em

[10] Demo, P. *Avaliação qualitativa*. São Paulo, Cortez, 1987.

[11] 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; Sader, E., org. *Movimentos sociais na transição democrática*. São Paulo, Cortez, 1987.

particular detentores de fatias expressivas de poder, "usem" o Estado em proveito próprio, instalando a corrupção e a inutilidade como marcas estatais típicas.[12]

Como conseqüência, é mister reconhecer que a qualidade do Estado e do Governo está menos neles do que no controle democrático. Neste sentido, participação comunitária é componente essencial da política social, não para substituir funções públicas ou socorrer políticas precárias e/ou perversas, mas como pressão organizada por parte das bases populares, através da qual Governo e Estado são "levados" a cumprir com suas obrigações sociais.[13]

4. *Horizontes da política social participativa*

O primeiro passo é reconhecer que no horizonte participativo muitas políticas sociais devem estar fora do Estado, porque um dos seus signos é construir controle democrático sobre o Estado. Fazem parte desta condição as estratégias da sociedade civil para enfrentar as estruturas da desigualdade social, em particular sindicatos, cooperativas, partidos, associações de toda ordem, movimentos comunitários, formação de representações organizadas, e assim por diante.

Com isto, o Estado não é declarado inútil. Muito pelo contrário, desenha-se seu lugar próprio, aí insubstituível, de delegação instrumental de serviço público.

São componentes do horizonte participativo, de modo sumário:

a) políticas *educacionais*, sobretudo a universalização do primeiro grau, compreendido como instrumentação inicial para o exercício da cidadania, à medida que equaliza alguns meios de desdobramento da consciência crítica, via saber formal sistematizado; em conseqüência, considera-se este nível de educação como direito humano fundamental, e deveria ser expandido para os primeiros anos de vida (0-6);[14]

b) políticas *culturais*, principalmente aquelas que se dirigem ao trato das *identidades culturais*, tomadas como condição essencial para a construção de projeto próprio de desenvolvimento, sem provincianismos; faz parte da concepção emancipatória que o desenvolvimento seja conquista a partir dos interessados, não pacote externo, aparecendo identidade cultural como condição básica do desabrochar do "sujeito social";[15]

c) políticas de *comunicação*, mormente de comunicação de massa, pelas quais passam a informação e a socialização, instrumentos essenciais para o exercício da cidadania crítica, contra o risco do monopólio da "consciência social" e da expoliação simbólica por parte da indústria cultural;[16]

d) políticas de *defesa da cidadania*, sob a forma de defesa do consumidor, ou de defesa da qualidade do meio ambiente, ou dos direitos humanos fundamentais, e

[12] Bobbio, N. & Bovero, M. *Sociedade e Estado na filosofia política moderna*. São Paulo, Brasiliense, 1987.

[13] Reymão, M. E. G. et alii. *Organização popular e mudança*. São Paulo, Loyola, 1986; Ammann, S. B. *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*. São Paulo, Cortez, 1980.

[14] Buffa, E. et alii. *Educação e cidadania*: quem educa o cidadão? São Paulo, Cortez, 1987.

[15] Chauí, M. *Conformismo e resistência* — aspectos da cultura popular brasileira. São Paulo, Brasiliense, 1987.

[16] Freitag, B. *Política educacional e indústria cultural*. São Paulo, Cortez, 1987.

assim por diante; nisto é estratégico o uso competente do Estado, sem subserviência, porque não é produto estatal, mas conquista cívica;[17]
e) políticas de *conquista de direitos*, sobretudo por parte dos grupos mais marginalizados (mais desiguais), como minorias (negros, idosos, deficientes, etc.), ou de segmentos secularmente reprimidos (mulher, criança), ou de novas formas de pobreza extremamente excludentes (posseiros, favelados), ou de formas drásticas de criminalização social (menores abandonados e/ou infratores, presos);[18]
f) políticas de *organização da sociedade civil*, seja sob o prisma comunitário (organização de interesses localizados), seja sob o prisma societal (organização de interesses dispersos no espaço social), com vistas a formar uma trama associativa resistente às intervenções autoritárias; cabem aí, sobretudo, comunidades de base, associações de bairro e favelas, condomínios, associações de microempresários, organização de pais em torno da escola, associações dos mutuários e dos usuários, e assim por diante;[19]
g) políticas *partidárias*, como órgãos de defesa dos direitos políticos, nos quais se consagra o direito à ideologia pluralista, à opinião, à construção de alternativas sociais, mas sobretudo o direito de acesso e de alternância no poder;
h) políticas *sindicais*, como iniciativa civil de defesa do direito do trabalho e ao trabalho, tomado este como expressão essencial da vida em sociedade, parte integrante de todo processo emancipatório, e não apenas como ganha-pão, submetido a "leis" de mercado;
i) políticas de *justiça*, através das quais o Estado deve garantir instrumentação adequada para o exercício dos direitos e deveres, em Estado de direito; a questão da "equalização de oportunidades" torna-se, aqui, um dos direitos sociais mais fundamentais, contra a impunidade, que é a forma mais drástica e absurda de desigualdade social;
j) políticas de *segurança pública*, através das quais o poder público deve garantir o direito de todos de ir e vir, de morar em paz, de se divertir, bem como de proteger seus bens e de não estar exposto à violência física externa;
l) políticas de *serviço público*, através das quais o Estado mantém a máquina pública a serviço do cidadão, na quantidade e na qualidade devidas, como maneira explícita de equalização de oportunidades; serviço público de qualidade é direito geral, não privilégio dos donos da economia e do poder;
m) políticas de *descentralização federativa*, através das quais, em última instância, União e Estados cumprem a função de viabilizar os municípios, pois é nestes que o cidadão mora, trabalha/produz e pratica sua marca de ator social; desenvolvimento e democracia somente se coadunam com municípios emancipados (em termos

[17] Hirschman, A. O. *De consumidor a cidadão* — atividade privada e participação na vida pública. São Paulo, Brasiliense, 1983.

[18] Marques, J.B.A. *Direito e democracia* — o papel do Ministério Público. São Paulo, Cortez, 1986; Marques, J.B.A. *Democracia, violência e direitos humanos*. São Paulo, Cortez, 1987.

[19] Machado, E.P., coord. *Poder e participação política no campo*. Salvador, Cerifa/Car/Cedap/Centru, 1987; Lima, S.A.B. *Participação social no cotidiano*. São Paulo, Cortez, 1983.

econômicos e políticos), que são a garantia mais efetiva de um mínimo de dignidade social, por força do controle democrático.

Nesta lista-tentativa aparecem conteúdos cuja realização foi atribuída ao Estado via Constituição ou história concreta, como obrigação pública de universalizar a educação de primeiro grau, ou, agora, de cuidar da seguridade social, ou de instrumentar a justiça e a segurança pública. Outros conteúdos advêm da sociedade civil como tal, como a organização associativa, encontrando no Estado condições essenciais de instrumentação técnica e administrativa, mas jamais a condução como tal, nem sua realização específica.

É evidente a dificuldade maior de trato técnico e científico do tema, porque qualidade política escapa aos métodos clássicos de captação e avaliação. Entretanto, democracia depende dela intrinsecamente, embora nela nunca se esgote. Por isso, precisa fazer parte do planejamento, ainda que não seja "produto" do planejamento.

5. *Papel do Estado e do planejamento*

O Estado, nas sociedades modernas, possui papel inevitável e necessário, pelo menos no sentido de manter e oferecer *serviços públicos básicos*, de acesso geral. O contrário de Estado impune, prepotente, burocratizado, centralizado não é "Estado-nenhum", mas *Estado de serviço*, instância pública delegada e mantida a partir das bases trabalhadoras e produtivas. Papel subsidiário não significa retirada, apagamento, mas ocupação do lugar devido, em particular no que concerne às políticas sociais participativas.[20]

A marca "pública" não é exclusiva do Estado, embora devesse ser a instância mais apta, na perspectiva da *res publica*. "Público" significa essencialmente duas características: acesso para *todos* e acesso *incondicional*. Isto pode ocorrer fora do Estado e, nos casos em que o Estado é apropriação privada de certas oligarquias, o público acaba sendo possível apenas fora do Estado. A expectativa mais forte sobre o Estado como *res publica* está no papel de *equalização de oportunidades*: no contexto de uma sociedade muito desigual, o Estado poderia ser instrumento de redução de tais desigualdades, à medida que, sob intenso controle democrático, trate a todos sem discriminação e sobretudo saiba empurrar processos redistributivos de bens e poder.[21]

Dentro deste quadro, a sociedade atribui ao Estado tarefas *executivas*, de modo geral transcritas na Constituição e que perfazem o atendimento de necessidades básicas universais. Aí, não cabe ao Estado empurrar de volta para a sociedade a execução de tais tarefas — como construir e manter escolas, fazer justiça por esquemas paralelos, etc. — mas cumprir adequadamente tal mandato.

Na verdade, o Estado, também aqui, não é a origem de tais direitos, mas o instrumento executivo, a serviço da sociedade. Isto significa, ademais, que a qualidade de tais serviços públicos depende muito mais do controle democrático do

[20] Paiva, L.D.C., org. Transição democrática e política social no Brasil. *Cadernos do Ceam/Neppos*, Brasília, UnB, 1988.

[21] Demo, P. *Participação comunitária e Constituição* — avanços e ambigüidades. Brasília, Iplan/CEC, maio 1989. 21p. mimeogr.

que dos órgãos públicos como tais. Estes não têm em si qualidade própria, mas aquela democraticamente transmitida pelas bases organizadas.

Por exemplo, nossa escola pública precária e decadente é menos a "cara" do Estado do que da própria sociedade, que ainda não elaborou cidadania suficiente para o devido controle democrático. Estado sem controle democrático já é corrupto. Não há serviço público de qualidade em contexto de impunidade social e prepotência histórica.

Por outro lado, o papel do Estado é sobretudo marcado pela *instrumentação subsidiária*, principalmente frente aos movimentos sociais. Primeira função será *não pretender conduzir*, porque seria só *estorvar*. A pressão democrática de baixo para cima faz parte da regra de jogo da democracia. Conviver é preciso.

Transparece aqui a assim dita *contradição democrática*, marcada pela expectativa complexa de um "poder que deseje ser controlado". Disto vive a democracia e nisto tem sua glória e seu túmulo. O Estado não se controla a si mesmo. São os desiguais, desde que organizados, que garantem efetivo controle democrático e tornam, assim, a expectativa menos fantástica.

O Estado, que sabe não estorvar e convive com o controle democrático, sabe fazer muitas outras funções subsidiárias essenciais, tais como:

a) manter a instrumentação física e financeira para o funcionamento de órgãos públicos ligados à realização de direitos (justiça, segurança pública, educação, etc.);

b) garantir acesso à informação estratégica para o exercício dos direitos e para o uso adequado dos serviços públicos;

c) normatizar, de modo delegado, sobre as matérias pertinentes, dentro do contexto do compromisso com a equalização de oportunidades;

d) supervisionar o funcionamento e a aplicação das regras de jogo da democracia (respeito aos direitos trabalhistas, cerceamento à evasão de impostos, acesso desimpedido à justiça comum, etc.);

e) dotar-se de competência técnica adequada para o trato de todas as questões relevantes, econômicas e sociais, aí incluída a função de planejamento;

f) preservar a dimensão adequada da quantidade e da qualidade dos serviços públicos, em particular daqueles dirigidos às periferias urbanas e áreas rurais marginalizadas.

Não há democracia — e também economia — sem Estado, mas o Estado somente "equaliza oportunidades" sob pressão democrática. Deixado à sua lógica histórica preponderante, concentra vantagens e concorre para o acirramento das desigualdades sociais. No controle democrático não está apenas a crítica ao Estado impune e prepotente, mas igualmente a defesa necessária de seus serviços públicos, desde que equalizados.

Alguns exemplos, a título de ilustração:

a) associações de bairro "infalivelmente" se acercam de órgãos públicos, pedindo apoio; um Estado democrático não "come" a associação através de tutelas, ajudas, esmolas, mas colabora no processo emancipatório delas; quer dizer, insiste, ao lado da qualidade política, na auto-sustentação, que poderia ser vislumbrada na atitude de oferecer ao Estado serviços publicamente financiáveis e úteis;

b) sindicatos não podem jamais ser órgãos estatais, nem ser mantidos pelos cofres públicos, porque perderiam imediatamente sua marca social de conquista emancipatória laboral;
c) não é o Estado que "faz" a defesa do consumidor, embora deva instrumentá-la, até porque, em muitos casos, o Estado é parte da opressão sobre o consumidor; sem um mínimo de cidadania do consumidor, não há, por outro lado, "controle de preços"; é mito pensar que o Estado, por si, controle preços;
d) sem a organização dos usuários, serviços de saúde, de educação, de infra-estrutura urbana tendem a ser deficientes ou a não existir — não há uma boa escola pública sem pressão organizada dos interessados.

Em termos de planejamento, faz parte de uma sociedade que se quer democrática não apelar para formas autocráticas de planejamento, definidas muitas vezes como "tecnocráticas". Todavia, o Estado tem função explícita de planejamento, desde que colocado nos devidos termos:
a) a *função técnica* de planejamento é relevante, no sentido de conferir às políticas alguma organicidade em termos de eficiência e eficácia; como proposta técnica, fundamenta sobretudo condições históricas e reais para a execução de políticas, não as próprias políticas, cuja origem é partidária;
b) um Governo, desde que legitimado pelas urnas, ocupa o poder do Estado para executar sua proposta política, discutida e aprovada no processo eleitoral; usa o planejamento para fundamentar tecnicamente as condições desta execução;
c) como nunca existe proposta íntegra e fechada, porque já nisto declararia lastro de sua incompetência, o planejamento pode ocupar espaços criativos, dependendo da qualidade técnica e política dos seus integrantes;
d) todavia, um Governo dotado de ideologia política madura, e bem plantado, entra para executar sua proposta sem deixar de discuti-la; as estruturas de planejamento, que não são do Governo, mas do Estado, devem orientar-se basicamente pelo compromisso de serviço público, não pela preocupação de legitimação ideológica;
e) há, pois, lugar para o planejamento técnico (e nisto está sua relevância política), que não precisa pedir licença para ninguém e muito menos se envergonhar de sua função, desde que, descolando-se do controle democrático, não recaia nas estratégias de controle e desmobilização social, instrumentando o acirramento das desigualdades sociais; só faz bem, se souber auscultar a sociedade, observar a tendência dos movimentos sociais, inspirar-se nos anseios dos desiguais, etc.;
f) mas, como instância técnica, tem apenas que ser competente e submeter-se ao compromisso de serviço público; a título de "planejamento participativo", não vale deixar de fazer ou descuidar-se de fazer planejamento, liberando o Estado desta obrigação.

Faz parte, pois, do planejamento público social organizar adequadamente os serviços públicos em termos quantitativos e qualitativos, cuidar de sua instrumentação econômico-financeira, avaliar os processos de acirramento/redução das desigualdades sociais, intermediar acessos estratégicos em particular, por parte dos

mais desiguais, zelar pelo compromisso de equalização de oportunidades, e assim por diante.

Quanto ao dito *planejamento participativo*, em primeiro lugar é mister compreender que não é alternativa para o macroplanejamento, pois o autoplanejamento somente é viável em condições comunitárias. Aí, é algo da maior relevância, porque perfaz um dos cernes da proposta emancipatória, compondo-se em pelo menos três momentos substanciais:

a) autodiagnóstico, ou tomada de consciência crítica em torno da origem social das desigualdades, sobretudo a percepção de que pobreza é imposição injusta e que pode ser enfrentada;

b) autoproposta de enfrentamento dos problemas, dentro do contexto de um projeto próprio de desenvolvimento, que reclama também auto-sustentação;

c) organização política competente, como um dos meios mais fundamentais da emancipação social.

Tais características não são aplicáveis, por exemplo, ao planejamento em nível federal, estadual e talvez também municipal, pelo que é farsa fantasiar nossas propostas técnicas de planejamento como participativas. Podem, porém, admitir *preocupação participativa*, o que já seria anteparo relevante para evitarmos políticas sociais de enfrentamento da pobreza, nas quais o pobre é apenas objeto de cuidados ou mera massa de manobra.[22]

Ademais, é mister colocar o contexto constitucional que manda submeter planos e gastos do Estado aos legítimos representantes do povo (Congresso, assembléias, câmaras), que têm a missão delegada de canalizar a participação popular, pelo menos em termos formais. Esta é a via participativa mais apropriada para planos de Governo, que não podem ser "maquiados" de participativos a partir de um acervo limitado e muitas vezes tendencioso de consultas.

Ao fazer um plano, é sábio cercar-se de consultas, fazer reuniões com componentes da sociedade organizada, colher críticas e sugestões, mas isto não torna o plano participativo, pois não se gerou em ambiente de autoplanejamento. Por vezes é manobra do Governo "pintar" um plano de participativo, com vistas a obter aceitação mais fácil ou a dividir possíveis fracassos.

Não cabe, por outra, lançar sobre o planejamento em si suspeita prévia de abuso da função, como se fosse necessário pedir licença para planejar. A insistência sobre isto revela, sobretudo, que o Governo não tem idéias nem plano. Outra coisa é descambar nos percalços da tecnocracia, que inventa pacotes de cima para baixo.[23]

Além disso, o planejamento público é avaliado pelos legítimos representantes do povo, que têm mandato para legitimar ou rejeitar/corrigir as propostas do Poder

[22] Demo, P. *Participação é conquista* — noções de política social participativa. São Paulo, Cortez, 1988; Vianna, I.O.A. *Planejamento participativo na escola*. São Paulo, EPU, 1986.

[23] Carvalho, H.M. *Introdução à teoria do planejamento*. São Paulo, Brasiliense, 1978; Bordenave, J.D. & Carvalho, H.M. *Comunicação e planejamento*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.

Executivo. Planejar à revelia deles é um dos signos mais marcantes da tecnocracia e do autoritarismo.

De novo e sempre, não pode existir planejamento impune, porque fugiria nisto ao serviço público.

Planejamento tecnicamente competente é função relevante do Estado, precisamente em nome de seu compromisso de serviço público quantitativo e qualitativo.

Entretanto, nenhum planejamento, por mais que seja crítico, criativo, científico, sistêmico, informatizado, atualizado, substitui o controle democrático, exatamente porque está a serviço, é instrumento, é viabilização. Nesta condição, detém papel essencial, mas sempre subsidiário. Começa por não se meter a "fazer" (controlar) o processo de construção da cidadania de base.

6. *Papel da sociedade*

A sociedade é o garante do Estado, não o contrário.

A compreensão do Estado, contudo, é invertida por razões históricas: primeiro houve Estado, que, desde logo, se erigiu em parâmetro de constituição da sociedade. Não houve antes a localidade emancipada, econômica e politicamente, que, em seguida, constrói centro de mera coordenação delegada, no modelo federativo.

A partir daí, o modelo centralizado é apenas decorrência: não são os municípios que permitem e delimitam a existência de Brasília; é Brasília que define a "emancipação" municipal. Donde a baixíssima utilidade de Brasília para os municípios, que se sentem depredados pelo centro. Toda forma de "centralismo" é corrupta intrinsecamente, porque significa usurpação das bases, com vistas a estabelecer impunidade histórica. Aí se chega facilmente ao disparate de uma sociedade que serve ao Estado, não ao contrário.

Dentro deste quadro genérico, é típico de nossa realidade que a sociedade espere ser conduzida pelo Estado, mesmo no processo de conquista de seus direitos. Hipostasia-se a função do Estado, que acumula a prepotência condutiva, sob a forma de tutela, assistencialismo, impunidade, privilégio, exceção, etc.

Dificilmente a sociedade elabora a convicção de que, por exemplo, a escola pública é dela, *stricto sensu*, embora mantida pelo Estado, no momento manejado por um partido que ocupa o Governo. Ao contrário, a sociedade acha que escola é coisa do Governo, algo estranho e distante. Lá se deixam os filhos, sem mais. O que sucede na escola não toca os pais. Nas reuniões quase não vai ninguém. Muitas associações de pais se circunscrevem a fazer consertos na escola, porque o Estado não funciona. É comum que a sociedade deprede a escola, sem atinar que está depredando o patrimônio da própria sociedade.

Esta situação descreve um traço da pobreza política, plasmada na subserviência diante do aparato estatal. Não se vê igualmente que o Estado não tem recursos próprios, nem autoridade própria. O que tem, retira da sociedade. É estritamente mantido pela sociedade, além de legitimado por ela. Muita gente imagina que o Estado detém conta infinita, não se sabe onde, da qual saca recursos à vontade. O

Estado seria distribuidor inesgotável, quando, na verdade, apenas devolve o que retirou.

Diante disso, a população se achega aos serviços públicos e imagina recebê-los por favor. Torna-se normal que os serviços públicos sejam deficientes, sobretudo aqueles para a periferia. Para o pobre, um serviço pobre, para que permaneça pobre. Surge a política social compensatória, das migalhas, que pretende tratar com emergência as estruturas mais encardidas da desigualdade social.

Papel da sociedade, neste contexto, é a *construção histórica de sua cidadania organizada e produtiva*. Na esteira desta conquista histórica, emerge um tipo de Estado circunscrito pelo controle democrático, pois não pode haver Estado "melhor" que a sociedade que está por trás.

Não há dicotomia entre Estado e sociedade, até porque o cidadão está ora num, ora noutro, de acordo com seu papel momentâneo e, de modo geral, está sempre nos dois. Mas cada lado tem sua lógica, o que descreve tipo de confronto dialético, pois o Estado, mesmo sendo criatura da sociedade, facilmente volta-se contra ela, à medida que serve de instrumento de concentração de bens e poder nas mãos da minoria, à custa da maioria.

A face mais importante deste confronto, na unidade de contrários, é o *controle democrático*, através do qual a criatura deve servir ao criador. Não é papel da sociedade desobrigar o Estado de suas funções históricas e constitucionais. Ao contrário, a primeira função da sociedade é organizar-se adequadamente, para poder exercer pressão democrática no sentido de obrigar o Estado a cumprir com suas funções. O Estado busca na sociedade o "comparsa", para sua legitimação ou para arcar com os mesmos fracassos. É comum procurar entender "participação comunitária" como *muleta* de um Estado capenga, em vez do controle democrático. Buscam-se na comunidade periférica chances de políticas sociais "mais baratas", uso de mão-de-obra barata, gratuita, voluntária, aproveitando "recursos próprios" que substituem investimentos públicos obrigatórios, experiências residualistas e compensatórias, descritas como "alternativas" e assim por diante.

No processo de construção da cidadania organizada e produtiva, o Estado é instrumento essencial, embora subsidiário. A instrumentação mais significativa é a *equalização de oportunidades*, o que o torna lugar estratégico de enfrentamento das desigualdades sociais, desde que haja controle democrático. Assim, a equalização de oportunidades não decorre do Estado em si, mas do controle democrático. O Estado é lugar estratégico para isso, mas não é a origem disto.

Esta postura pode delinear melhor o que seria "público". O conteúdo mais denso do público é *acesso incondicional para todos*, não em primeira linha o lugar de sua gestão. O Estado apresenta-se como lugar mais apropriado, se for *res publica*. Entretanto, o acesso incondicional não é propriamente marca do Estado, mas do controle democrático sobre ele.

Falando de educação, a título de exemplo, a *escola pública* não precisa ser exclusivamente estatal, embora deva ser sua característica típica. Pode existir escola pública administrada por entidade de direito privado, da qual no fundo o Estado

compara serviços, permitindo talvez modo mais criativo de gestão e até mesmo custos menores, ao mesmo tempo que não recai na "educação privada" capitalista.

Disto podemos retirar algumas conseqüências:

a) o Estado não pode substituir a cidadania organizada civil, porque seria usurpação;
b) o Estado não pode empurrar para a sociedade obrigações que lhe foram atribuídas por ela;
c) a sociedade não pode dar trégua ao Estado, sob o risco de este escapar ao controle dela;
d) o Estado prefere o cúmplice, o pária, o domesticado, ao cidadão crítico, até porque faz parte da lógica do poder;
e) a sociedade deve criar formas de manter a transparência do funcionamento do Estado, sobretudo de suas contas, bem como deve insistir na prestação de contas;
f) está na sociedade a capacidade de limitar/suprimir a impunidade do Estado.

Em caso extremo, quando o Estado é inepto e perdidamente corrupto, a sociedade não tem outra alternativa a não ser substituir obrigações do Estado (por exemplo, faz sua escola, sua creche, urbaniza ruas, etc.), mas o mérito comunitário não deve impedir de ver a usurpação gritante de que é vítima.

Faz parte da malandragem pública envolver em políticas ditas participativas a exploração da sociedade, desde sua simples boa vontade, até a expropriação da mão-de-obra barata ou gratuita. Ninguém no Estado aceitaria trabalhar de graça, mas as comunidades são freqüentemente mobilizadas para tanto, além de terem de se contentar com serviços de categoria inferior.

O Estado pode comprar serviços à comunidade (para manter, equipar, limpar, gerir escolas, por exemplo), dentro dos padrões aceitáveis das relações sociais de trabalho e produção.

A esperteza do Estado alastra-se por muitas veredas, tais como:

a) apresenta-se aos movimentos sociais como articulador de suas necessidades, intermediário indispensável, quando não tutela, para, no fundo, evitar que alcancem a condição de controle democrático;
b) propõe a presença da comunidade à frente de programas, para os convalidar e, sempre que possível, dividir fracassos;
c) inventa instâncias pretensamente paritárias de decisão, quando na prática nunca cede a decisão, nunca há paridade de forças (por mais que exista a formal), e é difícil gerar, numa sociedade ainda pouco organizada, representantes legítimos dela (acabam sendo indicados);
d) cria instâncias de desenvolvimento comunitário, tipicamente paternalistas, que liquidam desde logo as chances emancipatórias dos movimentos sociais; na verdade, o Estado os teme e, por isso, os desmobiliza através da distribuição de migalhas;
e) fantasia as condições reais do enfrentamento da pobreza, como se, apenas com excitação política e algumas migalhas materiais, fosse possível criar um novo país; todavia, esta fantasia pode perdurar um Governo todo e produzir agradável legitimação;
f) usa a adjetivação "comunitária" como expediente motivador, mas geralmente sob o engodo da oferta pobre para o pobre, em parte pelo menos financiada pelo próprio pobre (escola comunitária, creche comunitária, mutirões);

g) surrupia facilmente o interesse emancipatório por parte de associações, à medida que injeta nelas a subserviência cômoda de sobreviver apenas com "auxílios" públicos; camufladamente, tornam-se sucursais de órgãos públicos, dotados de típica cidadania domesticada;
h) procura exercer influência e, quando possível, controle sobre lideranças criativas e críticas, usando para tanto auxílios, mordomias, empregos, de tal sorte a apagar a lógica da sociedade frente à lógica do Estado; cultiva vitaliciedades úteis, pelegos, testas-de-ferro, que reproduzem precisamente a motivação desmobilizante;
i) muitas vezes, descaradamente, trocam-se favores: auxílios por votos; leite por adesão; casas por cabos eleitorais; emprego por manobra.

7. *Planejamento possível e necessário*

1. Planejamento não *faz* participação. Mas pode não estorvar e, logo, apoiar. Como seria?
2. É importante efetivar a *realização dos direitos fundamentais atribuídos ao Estado pela sociedade*. Existem campos de atuação muito significativos, a cargo do setor público, e que, por vezes, sequer têm tradição de planejamento, como o caso da justiça e da segurança pública. Até pouco tempo, não faziam parte das preocupações da política social.

São campos fundamentais de atuação:
a) *educação*. A decadência da escola pública, sobretudo a de primeiro grau, deveria preocupar demais o planejamento social, porque é um dos únicos lugares universalizantes de acesso popular; se pelo menos ensinasse a ler, escrever e contar, com alguma competência, já teria impacto relevante no processo da iniciação da cidadania popular, em termos de instrumentação formal; se o atingimento quantitativo da população cresceu muito (por volta dos 90% da população escolarizável chegam à escola um dia), a qualidade continua desastrosa, pois somente cerca de metade dos alunos completa um dia a oitava série; ademais, é fundamental a universalização do pré-escolar (0-6), colocando para o planejamento social o desafio de garantir o direito à educação às crianças, de 0 a 14 anos e, se possível, de 0 a 18 anos, como estratégia decisiva de promover condições formais e políticas de desenvolvimento, sem falar ainda nos outros níveis educacionais (segundo grau, universidade, pós-graduação, etc.);
b) *justiça e segurança pública*. É preocupante, em todos os sentidos, a dificuldade que a população tem de aceder à justiça comum e de desfrutar de um mínimo de segurança, o que descreve a face dura de nossa pobreza política. Instalação precária, equipamento obsoleto, recursos humanos despreparados, concentração urbana são ângulos do problema da segurança, que, até o momento, nunca mereceram atenção devida por parte do planejamento social; por vezes, ignoramos os traços mais fundamentais da realidade, como as condições de recrutamento, formação e exercício profissional da polícia, ou a demanda carcerária não país e a situação dos presídios, delegacias e penitenciárias, ou o mapeamento dos tribunais de justiça com respectivas dimensões e capacidade de atendimento e assim por diante; o "juizado de pequenas causas" — idéia pertinente, parece — nunca recebeu plano fundamen-

tado de implantação, permanecendo mais ou menos à mercê das pressões; todavia, cresce o sentimento geral de que nossa sociedade se torna cada dia mais injusta e insegura, carcomida pela violência urbana e rural e alimentada por esquemas paralelos, já fora de controle;

c) *assistências devidas*. A assistência social talvez devesse ser assumida como política social específica (ao lado da sócio-econômica e participativa), mas, como direito social, poderia aparecer aqui. Alguns grupos populacionais têm direito a assistências sociais devidas por direito de cidadania, tendo em vista sua vulnerabilidade, situação emergencial ou impropriedade para o trabalho/produção: crianças (em particular, o menor abandonado), idosos, deficientes, flagelados, etc.; uma das faces mais negras da desigualdade social está na produção sistemática da criminalização social, através do abandono desses grupos à miséria extrema; sobretudo no caso dos menores, deficientes e idosos, a obrigação do Estado é taxativa; assistência não resolve os problemas (não é defeito, mas característica), todavia é direito humano não morrer de fome ou não ser levado ao crime para sobreviver; o que mais assusta é que este agressivo disparate já se incorporou ao cotidiano normal;

d) *meio ambiente*. O direito à qualidade do meio ambiente é hoje patrimônio planetário, em primeiro lugar por questões de sobrevivência da espécie e de preservação de recursos estratégicos; ao colocar esta obrigação nas mãos do Estado, a sociedade precisa mantê-lo sob pressão democrática, para que não se torne facilmente cúmplice do problema, sobretudo mancomunado com o grande capital; a importância desse direito, entre outras, está em que é avassalador: pode atingir mais o pobre do que o rico, mas no fundo atinge a todos sem exceção; poluir o meio ambiente já é exterminar-se; o planejamento deveria assumir abertamente a questão, em todas as suas faces, aparelhando-se tecnicamente, potencializando as condições de controle por parte da sociedade, diagnosticando riscos e lançando perspectivas de atuação estrutural, que sempre apontam para a relevância insubstituível da cidadania organizada;

e) *descentralização*. Uma das formas de "planejamento participativo" é a instrumentação adequada da construção federativa do Poder Público, no sentido de investir na viabilização municipal e local. A Constituição acena com certa insistência para isso, embora possa facilmente ser interpretada como "descarte" de obrigações da União e dos estados, para os municípios, abandonando-os à própria sorte. Com efeito, não pode haver "desobrigação", mas a redefinição do lugar competente da União e dos estados, que, de instâncias centralizadoras e prepotentes, deve passar a instâncias de instrumentação adequada da viabilização municipal. Esta perspectiva é essencial em termos de direitos básicos, porque "coisas" tão fundamentais como educação, saúde preventiva, assistências devidas não podem estar longe do controle direto da população interessada. Isto leva a redefinir o papel dos estados e da União como instâncias de coordenação, supervisão, normatização, não de execução e condução. Uma das funções relevantes é transmitir aos municípios, além de recursos financeiros convenientes, competência técnica correspondente, sem invadi-los com órgãos centralizados, que talvez "desconcentrem" ações, mas impedem a descentralização efetiva. Descentralizar quer dizer devolver ao lugar federativo adequado o que o centro usurpou.

É importante planejar a *instrumentação dos acessos à realização de direitos*. O Estado não os faz, nem mesmo os realiza, mas deve instrumentá-los, viabilizá-los, garantir condições de acesso. Tal postura depende muito da qualidade política dos órgãos públicos, de seus técnicos e funcionários, e retoma o compromisso fundamental de serviço público. Faz parte do serviço público não somente o acesso à satisfação de necessidades básicas materiais, mas também o acesso a instrumentos importantes para o exercício da cidadania de base.

São alguns momentos pertinentes:

a) *defesa do consumidor*. Embora Constituição — equivocadamente — defina a defesa do consumidor como atribuição estatal, na verdade o que compete ao Estado é colocar à disposição das *vítimas* a informação necessária e estratégica, bem como a viabilização pública para serem impugnados os atentados aos direitos (tribunais, por exemplo), além da respectiva normatização; deve saber avaliar as dimensões centrais da prática de agressão ao consumidor (no comércio, na indústria, nos serviços públicos), sem esquecer que por vezes o Estado também é réu; quem faz a defesa é o consumidor organizado, mas este tem direito de usar instrumentação pública na efetivação de seus direitos; ademais, o desenvolvimento dessa capacidade civil é estratégico para toda política de combate à inflação e de controle de preços;

b) *direito de minorias*. Negros, índios, deficientes, grupos de risco, entre outros, devem poder encontrar no Estado apoios estratégicos para o exercício de sua cidadania, sem tutela; as políticas existentes voltadas para minorias são ainda dispersas e emergenciais, e dificilmente assumem a perspectiva social, no contexto dos confrontos desiguais; muitas vezes coloca-se neste quadro também a questão da mulher, cujo tratamento evoluiu muito ultimamente, tendo já um Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, órgão do Ministério da Justiça; o atrelamento a este Ministério é algo discutível, porque facilmente se reverte em tutela ou intromissão, mas é relevante o processo de conquista em andamento: delegacias da mulher, campanhas de informação sobre os direitos da mulher, em particular da mulher trabalhadora, reviravolta com respeito à empregada doméstica, luta pela emancipação via mercado de trabalho, estabelecimento de deveres iguais na família e frente aos filhos, e assim por diante;

c) *direitos laborais*. Desde o seguro-desemprego, a carteira assinada, o salário mínimo, até os fundos sociais originados do trabalhador, aí incluída a previdência, o Estado, de certa maneira, recebe a atribuição de gestor público. Em geral, é mau gestor. É preocupante que a denegação dos direitos laborais seja freqüente (trabalho sem carteira assinada; trabalho informal sem qualquer cobertura legal; discriminação contra a mulher); seria importante discutir no planejamento se a gestão de fundos sociais do trabalhador não ficaria melhor sob a forma de autogestão por parte do trabalhador, desde que organizado, permanecendo sob gestão pública apenas o que se refere ao trabalhador ainda desorganizado — talvez fosse o caminho correto de resgate da previdência, por exemplo; ao mesmo tempo, o Estado deve afastar-se definitivamente da ingerência nos sindicatos, embora deva apoiar instrumentalmente seu funcionamento, garantindo acesso à informação, suporte técnico e, sobretudo, atuação adequada da justiça do trabalho;

d) *direitos da microprodução.* Um dos programas sociais mais estratégicos é não permitir que quem produz deixe de produzir, ou que quem trabalha perca a chance de trabalhar, tendo em vista o valor emancipatório do trabalho/produção; os microprodutores fazem parte da população marcada pela estrita sobrevivência, de modo geral, ocupando espaços típicos do dito mercado informal pobre; embora não corresponda ao futuro da economia moderna, ainda é marca típica do nosso presente; toda decadência produtiva repercute fortemente nas políticas sociais, pelos menos em dois sentidos: haverá menos recursos excedentes e haverá mais desempregados; os microprodutores têm direito à diferença, o que levou à elaboração do estatuto da microempresa, bem como à proliferação de associações e sua confederação no plano nacional; o Estado não deve acobertar vantagens escusas, corporativistas, nem colaborar no massacre por parte da grande produção, mas agir como instrumentador dos direitos do microprodutor, desde que este não busque "favores", mas chance equalizada.

É importante pensar em horizontes novos que condicionam fortemente o processo de formação histórica da cidadania popular, como a pressão dos meios de comunicação, a centralização da informação estratégica, sobretudo científica e tecnológica, o avanço agressivo da indústria cultural.

É espantoso que nos falte política social da comunicação, quando se sabe que esta é o maior agente de socialização, em particular da criança. O monopólio da "consciência nacional" é extremo risco, que deturpa frontalmente todo processo de emancipação social, reproduzindo, sob a capa da modernidade dos instrumentos, a sempre mesma massa de manobra.

A Constituição tentou evoluir na possibilidade de construir alguma forma de controle da comunicação por parte da sociedade, mas foi barrada pelo poder econômico e político. Temos aí uma das impunidades mais gritantes, da qual o Estado tem feito parte sistemática. O que poderia ser potencialidade infinita de motivação participativa, via cultivo de identidades culturais comunitárias, de discussão da realidade nacional e internacional, de questionamento dos caminhos do desenvolvimento, de aglutinação de forças organizadas, de socialização do conhecimento, etc., facilmente se torna processo competente e sistemático de imbecilização popular.

São algumas áreas estratégicas:

a) *comunicação social.* Existe convicção mais ou menos segura acerca do impacto profundo dos meios modernos de comunicação sobre o processo de socialização, em particular sobre as crianças; de modo geral é hábito lastimar que tamanha potencialidade ou agressividade não seja tomada a sério; também é hábito afirmar que certas faces do direito à educação somente poderiam ser satisfeitas via tais meios, como o acesso ao supletivo, a alfabetização de adultos, a educação continuada, etc.; entretanto, nunca foi possível elaborar política sistemática de comunicação social voltada aos interesses sociais da maioria, para além dos espaços marginais que o Poder Público requisita ou por razões de segurança nacional; canais de rádio e televisão são "concessão pública", mas funcionam na prática como propriedade estritamente comercial; não há sequer domínio da informação sobre a ocupação dos espaços da comunicação social; este "quarto poder" é talvez o mais impune de todos,

porque impõe impunemente a opinião pública e invade impunemente as consciências;
b) *acesso à informação*. Informação é instrumento essencial para o exercício da cidadania, desde sua marca de direito básico, que passa pela educação, até sua marca de instrumento de poder; muitos direitos permanecem pelo caminho, porque os interessados não dominam a informação, ou são coibidos de aceder a ela. Uma face desta problemática está no acesso à informação sobre os fluxos orçamentários públicos, que vêm muitas vezes camuflados sob a capa confidencial ou secreta — como entram e saem recursos no Estado ainda é para a grande maioria da população uma "caixa-preta"; mas ainda mais decisivo é o acesso à informação de teor científico e tecnológico, pelo cunho estratégico que detém, o que recomendaria política específica de "socialização do saber", não para "vulgarizar" (nivelar por baixo), mas para permitir que a população também tenha condições de compreender e usar conhecimento gerado pela ciência; não pode haver cidadania crítica no quadro de uma população tipicamente desinformada, no fundo "imbecilizada";
c) *cultura*. Sem prejuízo da cultura de elite, mas tomando-a como componente natural da expressão social geral, é fundamental o acesso popular às manifestações culturais, seja sob o signo da formação educativa, seja sob o signo da motivação participativa (identidade cultural), seja sob o signo informativo (conhecimento de sua multiplicidade), seja sob o signo da preservação de patrimônios; a importância da cultura está sobretudo no valor que detém para a formação do "sujeito social";
d) *esporte e lazer*. Embora a pressão da miséria material leve facilmente a secundarizar políticas voltadas ao esporte e lazer, é mister reconhecer que faz parte do mundo moderno esta indústria, de um lado, e, de outro, sua relevância social como direito (cultural e educativa); são fundamentais "áreas públicas de lazer", "patrimônios históricos e culturais do esporte" (esporte nacional, regional, comunitário), sem falar no valor intrínseco da "educação física"; entra neste campo também o "esporte de elite" (muitas vezes desvirtuado pela concorrência política mundial), mas o interesse maior está no acesso popular.

É importante *planejar faces sociais dos serviços públicos*. O acesso a serviços públicos passa sempre pelo crivo da desigualdade social, embora insinue, na própria definição "pública", a qualidade do acesso irrestrito de todos. Em primeiro lugar, é mister ver que nada na sociedade é gratuito, porque qualquer serviço precisa ser mantido de alguma forma. Quando falamos em gratuidade, trata-se de não pagar uma segunda vez. Assim, educação de primeiro grau gratuita significa que não se paga outra vez, pois a primeira já sucedeu nos impostos e tributos recolhidos da população que trabalha/produz.

Em segundo lugar, a sociedade admite direitos não-gratuitos na segunda instância, como, por exemplo, acesso à infra-estrutura sanitária (esgoto, água encanada e tratada), ou à infra-estrutura habitacional (luz, telefone, etc.). Todos têm acesso, mas é mister pagar, o que já restringe, evidentemente, a oportunidade para todos.

Em terceiro lugar, é fundamental observar que é tendência típica dos serviços públicos, em sociedades particularmente desiguais, reservar para o pobre serviços

pobres. De modo geral, serviço público já aparece com marca negativa, com algo congenitamente deficiente. Esta pecha se agrava sobremaneira nas periferias.

Em termos de política social, é preocupação muito relevante a redução dos impactos concentradores quanto ao acesso aos serviços públicos. Os exemplos são incômodos: a universidade pública gratuita, pelo efeito social inverso, acaba nas mãos da população mais rica, enquanto que a população mais pobre, ao sobreviver ao primeiro grau, estuda em instituições privadas, pagas e de qualidade geralmente inferior; iniciativas específicas de crédito muitas vezes se justificam pela importância do acesso popular, que, no entanto, será mais penoso, quanto mais pobre for a população: o cidadão que habita o centro urbano tem acesso a hospital público, enquanto, para a periferia, fala-se em posto de saúde, marcado por mão-de-obra adaptada, equipamento inferior e funcionamento irregular.

Esta problemática extensa e marcante passa também pela questão dos fundos sociais. O país detém fundos sociais expressivos, o que insinua ser seu problema mais grave, não a falta, mas a malversação de recursos. Muitas mentiras cercam esta ambiência. Em primeiro lugar, os fundos não são do Estado, simplesmente porque foram recolhidos, através de tributos, de quem trabalha/produz. Em segundo lugar, os reais "donos" não participam em nada na gestão deles. Exemplo típico é o programa de formação de mão-de-obra, que usa facilidades fiscais e é conduzido pelo Ministério do Trabalho e os empresários, basicamente. O trabalhador, que na verdade é o interessado primeiro, tem apenas um representante no Conselho (representante indicado!) e não faz parte de sua organização administrativa nas empresas, embora seja a ele dedicado.

Uma das faces mais anti-sociais de programas públicos está em que, dos recursos destinados às populações marginalizadas, apenas pequena parte chega a elas (talvez por volta dos 20%, em média). O mesmo acontece com os recursos previdenciários, desde a mentira vendida sob a capa de "benefícios", até a má gestão, proverbial nesta parte. Esta previdência dita "pública", de nível confessadamente baixo, está reservada para o pobre, enquanto a população laboral mais favorecida inventa saídas de acesso privilegiado, geralmente com uso duvidoso de recursos públicos, no caso de empresas e órgãos públicos, ou com expedientes de desconto no imposto de renda.

Por fim, é relevante que o planejamento social voltado para a participação tenha condições de *acompanhar* o processo de formação da cidadania civil organizada, pelo menos a título de informação estratégica e de caracterização dos sujeitos sociais. O risco desta empreitada está sempre na tendência do Estado (sobretudo do Governo) de usar tais informações em sentido controlador e desmobilizador. Como o abuso não tolhe o uso, permanece a relevância deste desafio, que se deveria voltar para o conhecimento adequado da mobilização *sindical, partidária, associativa em geral, cooperativa*, etc.

Quase sempre é assim que os técnicos de planejamento social não se interessam por tais realidades, a não ser sob a ótica de "entraves" à tecnocracia, que, diante delas, já não pode fazer o que bem entende. Todavia, para além do valor estratégico informativo, é importante ainda desenvolver condições adequadas de *avaliação* de

tais movimentos, em sentido formal e político, como maneira de instrumentar mais eficazmente o caminho da democracia.

Não se há de apoiar o popular pelo popular, nem o associativo a qualquer preço, mas as práticas participativas construídas no contexto da cidadania produtiva, visivelmente voltada para processos históricos emancipatórios. Grande parte dos programas ditos participativos, comunitários não faz mais que reproduzir a dependência diante do Poder Público. Boas idéias voltadas, por exemplo, para o apoio à pequena produção, que teriam impacto emancipatório convincente, podem gorar, seja porque o técnico não domina a questão produtiva, seja porque interfere no processo participativo como tutela estatal.

Toda política social deve ser emancipatória, mesmo a assistencial, sempre que possível.

8. *Conclusão*

O Estado é inevitável e necessário. Também no campo participativo, mas sempre como instrumentação subsidiária. Às mentes prepotentes isto parecerá tentativa de coibir a presença do Estado. Às mentes democráticas, no entanto, parece claro que o Estado não está cerceado, diminuído, vilipendiado, mas *defendido* em seu devido lugar, ou seja, como serviço público.

De modo mais típico do que surpreendente, Governos têm-se aproveitado do discurso sobre planejamento e participação para camuflar novas táticas de legitimação política. Afinal, poder inteligente é aquele que se traveste de participação, para esconder a usurpação. Mesmo assim, há lugar para o planejamento no campo participativo, sobretudo como estratégia instrumentadora pública, algo a este nível indispensável.

O desafio maior está em colaborar na construção de uma democracia tão coerente, que o mandante continue, no poder, defendendo o controle democrático. Mas não se trata apenas do mandante. O papel do técnico também é essencial, desde que detenha satisfatória qualidade formal e política, desvencilhando-se dos vezos arcaicos e contraditórios da tecnocracia pretensamente neutra, e entendendo-se como técnica competente a serviço da cidadania popular, no contexto do serviço público.

O técnico não "faz" a participação popular. Mas pode colaborar decisivamente para sua instrumentação eficaz.

Neste sentido, é possível montar proposta sistemática de planejamento social participativo, como tentamos acima, imprimindo em muitas áreas de atuação pública, hoje dispersas e disparatadas, sentido de compromisso com o processo histórico de realização de direitos fundamentais, e, assim, de colaboração importante na construção da democracia.

À idéia de "Estado de direito" deve ser agregada a idéia de "Estado de serviço". Faz parte deste compromisso o reconhecimento crítico de que a qualidade do Estado

está menos nele que no controle democrático. A qualidade política de um povo está sobretudo no controle democrático que é capaz de exercer.

Resumidamente, podemos marcar para o planejamento público (por parte do Estado) pelo menos duas funções essenciais:

a) efetivar *direitos*, por mandato constitucional, como acesso universal à educação de primeiro grau, acesso à seguridade social, à justiça, etc.;

b) *instrumentar* a realização de direitos civis, como o direito ao trabalho, do consumidor, de minorias, etc.

Ademais, é sempre central não esquecer que o real garante não é o Estado, mas o controle democrático, em ambos os casos. Assim, *equalizar oportunidades* não é virtude estatal, mas decorrência democrática ou conquista histórica, no contexto da cidadania produtiva organizada.

Summary

PARTICIPATION AND PLANNING — PRELIMINARY ARRANGEMENT

Participative planning requires individuals able to self-planning and to use the state as instrument. The development of citizenship cannot be led by the State because the contrary would be the normal way. Participative social policy presents two basic horizons: on the one side the development of the organized civil society, able to build its own project, through its democratic manifestations as political party, workers union, but mainly associations; on the other side, the activation of the instrument constitucionally attributed to the State, regarding the realization of rights like basic education and preschool, access and functionning of justice, access to preventive medicine, public security etc. This paper aims to define areas of action of participative social policy, based on concepts like: political poverty, the other side of the same coin of economic poverty; social emancipation based on the production and participation; the role of the State defined as delegate entity of public services; the role of the organized society as fundament and guarantee of citizenship. As areas of action can be cited: realization of fundamental rights atributed to the State by the society (education, justice, public security, decentralization, environment, social assistance), access instrumentation to realization of rights (consumer rights, minority rights, worker rights, microprodution rights), new horizons (social communication, access to information, culture, sport and leisure), quality of public services.