

Diagnósticos, Indicadores e Cenários para a Ação Governamental e Políticas Públicas

CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS
Sob o Olhar das Políticas Públicas

Pedro Demo
Liliane Lúcia Nunes de Aranha Oliveira

OUTUBRO DE 1994

ipea
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

Diagnósticos, Indicadores e Cenários para a Ação Governamental e Políticas Públicas

CIDADANIA E DIREITOS
HUMANOS
Sob o Olhar das Políticas Públicas

Pedro Demo
Liliane Lúcia Nunes de Aranha Oliveira

OUTUBRO DE 1994



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS Sob o Olhar das Políticas Públicas

Pedro Demo

Liliane Lúcia Nunes de Aranha Oliveira

OUTUBRO DE 1994



O IPEA é uma fundação pública vinculada à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República, cujas finalidades são: auxiliar o Ministro da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

PRESIDENTE

Aspásia Brasileiro Alcântara de Camargo

DIRETOR EXECUTIVO

Antonio José Guerra

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO

Adilmar Ferreira Martins

DIRETOR DE PESQUISA

Claudio Monteiro Considera

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Luís Fernando Tironi

DIRETORA DE PROJETOS ESPECIAIS

Ana Maria Peliano

**DIRETOR DE TREINAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL —
CENDEC**

Adroaldo Quintela Santos

COORDENAÇÃO DO TRABALHO

Luís Fernando Tironi

SUMÁRIO

SINOPSE

- I DEFININDO OS TERMOS**
- II CIDADANIA, DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS**
- III APORTES PRELIMINARES PARA UMA POLÍTICA DE CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS**

BIBLIOGRAFIA

CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS
Sob o olhar das Políticas Públicas

Pedro Demo
Liliane Lúcia Nunes de Aranha Oliveira

SINOPSE

O objetivo deste texto é organizar, preliminarmente, a área de cidadania e direitos humanos no contexto das políticas públicas e do planejamento. Ultimamente tem prosperado o interesse nesta direção, principalmente sob o impulso do PNUD e outros órgãos da ONU, sem falar que na visão do *welfare state* tal dimensão é sempre pelo menos citada. Um dos resultados mais expressivos é o reconhecimento de que *desenvolvimento é direito* e que o processo de concentração da renda não se deve apenas ao mercado, mas sobretudo à falta de cidadania popular. A Constituição de 1988 foi apelidada por Ulysses Guimarães de "constituição cidadã", realçando que sua marca primordial seria a percepção dos direitos humanos, algo que não poderia apenas ficar no discurso, devendo permear definitivamente as políticas públicas e o planejamento.

Recentemente, o Programa de Combate à Fome reconduziu à baila, com força ostensiva, a problemática da pobreza sempre sob a ótica da cidadania, revelando, entre outras coisas, que a redução da miséria não pode ser apenas questão de manejo econômico, mas sobretudo e caracteristicamente desafio ético e político. Diante do reconhecimento explícito de Betinho que a elite nacional "é o pai e a mãe da miséria brasileira", a exclusão da grande maioria se deve ao fato histórico de que, até hoje, não conseguimos mudar a elite, permanecendo insistentemente o mesmo padrão excludente de estruturação econômica e política.

Embora em torno da cidadania e direitos humanos predomine o discurso, em oposição à prática correspondente, já é tempo de pensar como esta problemática pode ou deve inserir-se na política pública e no planejamento, fazendo parte definitiva do desenvolvimento nacional. O Estado frequentemente aparece também como vilão nesta história, já que, antes de mais nada, serve à elite, o que, desde logo, coloca questões complexas e específicas em termos de sua função diante da participação popular. A tradição brasileira de colocar sempre no mesmo lugar assistência social e promoção das associações comunitárias escancara, com sarcasmo secular, sua incapacidade de distinguir o espírito da coisa. Dentro da lógica do poder, a tendência será de reproduzir na população a condição de massa de manobra, para evitar o controle democrático sobre governantes e elite.

É mister considerar, na formulação de políticas públicas voltadas para a cidadania, a capacidade dos atuais governantes e elites de obstaculizarem qualquer processo que represente ameaça a seus privilégios. Os agentes econômicos têm sido hábeis em comprometer o Estado com seus interesses, inclusive no controle de quem finalmente ascende na hierarquia do Estado, permitindo a cartelização de segmentos significativos da economia e, ainda, o controle das verbas públicas, desaguando tudo num processo crescente de concentração da renda e marginalização persistente da sociedade. Governo e elite confundem-se em muitas instâncias, desde os níveis regionais, até o nível nacional, e a abordagem de temas sociais é feita apenas na medida que mobiliza ou desobstrui seus objetivos econômicos e políticos. Neste sentido, a discussão dos aspectos éticos da união das elites com o Estado é fundamental para a definição de um Estado que possa gerar e gerenciar políticas públicas consonantes com uma cidadania responsável e conseqüente.

A muitos ocorreria que a função primeira do Estado é não atrapalhar, já que não cabe direcionar e muito menos manipular os movimentos sociais associativos. Entretanto, existem funções importantes do Estado, desde que se entenda por democrático, como a oferta qualitativa de políticas públicas que incidem fortemente sobre as chances da cidadania, tal qual a universalização da educação de 1º grau, o funcionamento adequado das políticas sociais básicas mormente de caráter preventivo, a facilitação do acesso desimpedido à comunicação e à informação, bem como do cultivo das identidades culturais, da segurança pública, dos Conselhos ligados aos direitos humanos, e assim por diante.

Dentro desta expectativa, buscaremos aqui formular um primeiro esforço de organização da matéria como parte integrante das políticas públicas e do planejamento, aduzindo dados sobre cidadania e direitos humanos sempre que isto nos for possível. Como se sabe, não existe ainda a preocupação sistemática quanto à base empírica ou qualitativa, até porque, em termos metodológicos, o tratamento de fenômenos qualitativos como participação, consciência crítica, identidade cultural, é um desafio inacabado. Como regra, tentaremos inferir de bases quantitativas possíveis, por vezes muito esparsas e frágeis, seu significado em termos de acenar para a face qualitativa dos fenômenos em pauta. Assim, em termos de planejamento perdura a necessidade de dar conta desta problemática, superando-se discursos aleatórios ou querelas conceituais e ideológicas intermináveis.

I. DEFININDO OS TERMOS

I.1 O Legado da ONU

Desde 1990, o PNUD edita, anualmente, o *Human Development Report*,¹ que contém uma classificação dos países construída através de um "índice de desenvolvimento humano", composto de três indicadores: *educação, expectativa de vida e poder de compra*.

A proposta chamou muito atenção, por uma série de razões:

o desenvolvimento, compreendido como humano, aponta para a necessidade de se superar a visão tradicional excessivamente econômica, que o confundia com crescimento; por tal motivo, os indicadores são predominantemente sociais;

o desenvolvimento é definido como *oportunidade*, para ressaltar de modo ostensivo que não é apenas resultado das forças de mercado, mas pode ser planejado, impulsionado, organizado, dependendo da competência coletiva de cada país;

sendo o fator mais decisivo do desenvolvimento esta competência, *educação* passou a ser o indicador-chave, porque nela está a chance de formação qualitativa da população, incidindo tanto na cidadania, quanto na competitividade; ao mesmo tempo, tratando-se de oportunidade, a qualidade educativa representa a condição maior para ser possível a própria noção de oportunidade: somente um sujeito historicamente crítico poderia elaborar a noção de que a história pode e deve ser feita, dentro das circunstâncias dadas;

contam mais a *qualidade educativa da população* do que as tradicionais vantagens comparativas, como recursos naturais, extensão geográfica, disponibilidade de mão-de-obra.

Para se ter e fazer oportunidade de desenvolvimento, a primeira condição é a *formação de sujeitos históricos competentes*. A segunda é a *necessidade de vida longa*, para que se possa viver muito e bem. A terceira vem representada pelo poder de compra, que é a *base econômica necessária*. Assim, apesar da visível simplificação de um fenômeno tão complexo como o desenvolvimento a apenas três indicadores, sua construção mostra outra maneira de avaliar e planejar que, desde logo, coloca nos devidos termos meios e fins. Crescimento é indispensável, mas é instrumento e como tal tende a concentrar-se pela lógica do mercado. Será a cidadania de cada sociedade que poderá determinar o uso dos meios em benefício comum e sobretudo construir um projeto coletivo de desenvolvimento, inclusive forçar a desconcentração da renda. *O desenvolvimento humano é função da democracia e do crescimento, sendo aquela fim, e este meio.*

¹ PNUD. 1990. *Human Development Report 1990, 1992, 1993, 1994*, ONU, New York.

A Cepal, com a colaboração da Orealc,² conferiu elaboração ainda mais explícita aos desafios apontados, destacando o papel da *educação e do conhecimento, como eixo da transformação produtiva com equidade*.³ Sob o horizonte do planejamento estratégico, foi proposto um enfoque integrado do desenvolvimento, compondo equidade e transformação produtiva, com isto estabelecendo que a questão econômica, embora essencial, significa instrumentação, enquanto a equidade aparecia como finalidade maior.

Cidadania e competitividade tornam-se os objetivos estratégicos,⁴ encontrando na educação e no conhecimento o componente matricial mais decisivo. Existe por trás desta visão uma longa discussão, que não é o caso aqui desdobrar, mas indicar sumariamente. Contém o compromisso da sustentabilidade, englobado na definição humana e projeta alguns elementos do *welfare state*, em particular aqueles ligados à cidadania popular. A melhoria substancial de vida ocorrida na Europa e países similares se deveu, certamente, à prosperidade econômica, mas igualmente à capacidade de luta organizada da população, com destaque para partidos e sindicatos. Surgiu a assim dita "social-democracia", que buscava aliar quantidade com qualidade de vida, reforçando explicitamente as condições gerais do bem-estar coletivo.⁵

A história mostrou que, apesar do discurso, o mercado tende a impor-se, levando os países de bem-estar a recuar sob o impacto da crise econômica. Os investimentos sociais são imediatamente taxados de gastos e reduzidos ao mínimo, revelando que o sistema produtivo detém a última palavra. A era Thatcher foi paradigmática na Inglaterra. Mesmo assim, ficou patente que, sem o amadurecimento da democracia, não existe redistribuição da renda. O neoliberalismo, sobretudo após o desmoronamento do socialismo real, posa com ares de padrão produtivo intocável, mas, na prática, é caracteristicamente a ideologia de defesa de privilégios econômicos do mundo desenvolvido. "Economia de mercado", a par de conter componentes objetivos como a relação entre oferta e demanda ou condições de concorrência, encobre manobras de preservação e ocupação de espaços vantajosos, tipicamente lesivas à população majoritária. Continua excludente, porque é de sua lógica intestina, mas pode ser bem menos excludente, desde que exista competência popular em termos de controle e pressão.

Apesar do Terceiro Mundo arruinado, correndo o risco de irrelevância internacional, apareceram sociedades com predominância significativa de classe média (quase 90% no Japão, quase 80% na Alemanha), revelando que, não sendo viável exterminar as desigualdades sociais, é possível administrá-las de maneira mais equânime, desde que exista a respectiva cidadania. Ao mesmo tempo, avolumou-se o reconhecimento de que a competitividade necessita de educação, porque o capital intelectual tende a sobrepor-se ao capital financeiro, sobretudo quando se trata de qualidade. Esta é tí-

² Orealc - Oficina Regional de Educación para América Latina y El Caribe.

³ Cepal/Orealc. 1992. *Educación y Conocimiento - Eje de la transformación productiva con equidad*. Cepal. Santiago. Cepal. 1992. *Equidad y Transformación Productiva - Un enfoque integrado*. Cepal. Santiago.

⁴ Cepal/Orealc. 1992, p. 127 ss.

⁵ Aureliano, L. e Draibe, S.M. 1989. *A especificidade do 'welfare state' brasileiro*. In: MPAS/Cepal. *Economia e Desenvolvimento 3*. IPEA. Brasília, p. 86-179.

pica questão humana. O trabalhador moderno precisa superar a condição de mero insumo produtivo, para atingir o patamar de mola-mestra do processo inovador. "Saber pensar" (sobretudo aprender a aprender) torna-se habilidade mais fundamental que "saber fazer", porquanto um fazer inovador supõe que se saiba refazer diante de novos desafios.

O binômio "educação e conhecimento" passou a representar a estratégia primordial de desenvolvimento humano sustentado, ou o eixo da transformação produtiva com equidade, recebendo realce sem precedentes o desafio da qualificação educativa da população. Ao mesmo tempo, ficou mais claro o que se haveria de entender por "educação de qualidade", a saber: *a formação da competência em termos de cidadania e competitividade*. A ONU deu outro passo fundamental na Conferência sobre Direitos Humanos de Viena, em junho de 1993, onde foi possível aprovar o *desenvolvimento como direito*. Com isto tornou-se ainda mais patente que é mister compor adequadamente meios (crescimento e mercado) com os fins (a equidade), cristalizando-se como ideal aquela sociedade que consegue, ao mesmo tempo, produzir riquezas e distribuí-las democraticamente. A relevância atribuída à cidadania não leva, em hipótese alguma, a secundarizar a questão produtiva, mas realça o caminho de lutas, desde a Revolução Francesa, que consagrou a idéia de Direitos Humanos, até os dias de hoje. A declaração do desenvolvimento como direito, em si mesma, representa a capacidade amadurecida no tempo de "fazer oportunidade", impondo-se o homem às condições externas, em particular ao mercado produtivo. Certamente, por ser um acordo entre os países há mais letra que ação, mas isto apenas reforça a necessidade da cidadania.

Os Relatórios de Desenvolvimento Humano, entretanto, mostram um quadro preocupante do país, desde o de 1990, onde o Brasil aparecia no 50º lugar e recebia ácida crítica, por não ser compatível a importância econômica com a miséria social reinante. Não seria possível demonstrar a falta de recursos. O que ocorre é seu uso persistente no processo de concentração da renda, uma das maiores do mundo. Até certo ponto, dava-se razão à hipótese freqüente de que *a política social tem como finalidade maior controlar e desmobilizar a população*.

Para constrangimento ainda maior, o Relatório de 1993 mostrava que o país ocupava a 70ª posição, aparecendo na 63ª em 1994, tornando mais flagrante o descompasso entre a produção da riqueza e a participação equitativa nela. A par da crítica insistente dos níveis muito elevados de concentração da renda, a situação educacional emergia como particularmente comprometedor em termos de posicionamento do país, inclusive no confronto com a América Latina. Para 1992, a taxa de alfabetização era de apenas 82% e a média de anos de estudos na população maior de 15 anos atingia somente a 4.0. Somente o Haiti apresentava cifra inferior. O Produto Interno Bruto ajustado per cápita estava entre os mais elevados (US\$ 5.142), mas a esperança de vida ao nascer era de apenas 65,8 anos, colocando o país entre os menos destacados.

TABELA 1
Índice de Desenvolvimento Humano - 1994

— América Latina —

Classificação	País	Taxa Alfabetização	Média Anos Escolaridade	Esperança de Vida ao Nascer	PIB Per Capita Ajust.
33	Uruguai	96,5	8,1	72,4	5.199
37	Argentina	95,5	9,2	71,1	5.120
38	Chile	93,8	7,8	71,9	5.208
39	Costa Rica	93,2	5,7	76,0	5.100
46	Venezuela	89,0	6,5	70,1	5.230
47	Panamá	89,6	6,8	72,5	4.910
50	Colômbia	87,4	7,5	69,0	5.157
52	México	88,6	4,9	69,9	5.211
63	Brasil	82,1	4,0	65,8	5.142
74	Equador	87,4	5,6	66,2	4.140
84	Paraguai	90,8	4,9	67,2	3.420
85	Suriname	95,6	4,2	69,9	3.072
89	Cuba	94,5	8,0	75,6	2.000
95	Peru	86,2	6,5	63,6	3.110
96	Rep. Dominic.	84,3	4,3	67,0	3.080
106	Nicarágua	78,0	4,5	65,4	2.550
107	Guiana	96,8	5,1	64,6	1.862
108	Guatemala	56,4	4,1	64,0	3.180
112	El Salvador	74,6	4,2	65,2	2.110
113	Bolívia	79,3	4,0	60,5	2.170
115	Honduras	74,9	4,0	65,2	1.820
137	Haiti	55,0	1,7	56,0	925

Nota: Dados de 1992.

TABELA 2
Desenvolvimento Humano — 1993 Concentração de Renda

Classificação	País	Poder Compra	PNB <i>Per Capita</i>	40% Mais Pobres	Coefficiente de Gini	Gastos Educacionais
30	Uruguai	5.916	2.620	..	..	3,3
36	Chile	5.099	1.950	..	0,46	2,9
42	Costa Rica	4.542	1.900	11,6	0,42	4,6
46	Argentina	4.295	2.380	..	..	1,5
50	Venezuela	6.169	2.560	13,9	..	4,1
53	México	5.918	2.490	..	0,50	4,1
61	Colômbia	4.237	1.260	12,7	0,45	2,9
65	Suriname	3.927	3.350	..	..	9,7
68	Panamá	3.317	1.900	..	0,57	5,7
70	Brasil	4.718	2.680	8,1	0,57	3,9
75	Cuba	..	..	..	..	6,7
89	Equador	3.074	960	..	..	2,7
90	Paraguai	2.790	1.090	..	..	1,0
95	Peru	2.622	1.100	12,9	0,31	3,5
97	Rep. Domini c.	2.404	830	..	..	1,5
105	Guiana	1.464	380	..	..	8,8
110	El Salvador	1.950	1.000	..	0,40	1,8
111	Nicarágua	1.497	420	..	..	2,5
113	Guatemala	2.576	910	14,1	..	..
116	Honduras	1.470	640	..	0,62	4,6
122	Bolívia	1.572	630	..	..	2,4
137	Haiti	933	370	..	..	1,8

Fonte: Poder de compra e PNB - 1990. Participação de Ingressos - 1985-1989. Coef. de Gini - 1975-1988. Gastos com educação - 1988-1990.

O Relatório de 1993 mostrava um índice de Gini de 0.57, um dos mais elevados na América Latina. No outro lado da mesma medalha, os 40% mais pobres da população detinham apenas 8.1% da renda. Os gastos com educação não apareciam mal colocados (3.9% do orçamento), mas induzem a aceitar a tese da ONU de que não há propriamente falta de recursos, mas crônico mau uso.

1.2 Educação, Cidadania e Direitos Humanos

Educação e conhecimento perfazem a estratégia primordial de desenvolvimento humano sustentado, por várias razões:

- a) condensam a matriz mais globalizante do desenvolvimento em termos de sua qualidade;
- b) incidem fortemente sobre o processo de formação da cidadania;
- c) condicionam profundamente a competitividade;
- d) representam a forma mais adequada de inovação e modernização.

Qualidade é sempre uma questão de competência humana, que pode lançar mão de todas as instrumentalidades técnicas, mas somente se faz e refaz no processo formativo do sujeito histórico capaz de intervir na realidade e na sociedade de modo participativo e inovador. Educação engloba este desafio, compreendida como a construção da competência de saber pensar e de aprender a aprender, para melhor intervir. Diante do desafio do desenvolvimento humano, educação assume a posição de alavanca principal, porque a oportunidade de desenvolvimento é questão específica de competência histórica, tanto frente às circunstâncias dadas na realidade, quanto frente à qualificação da população.

Para fazer história é mister saber pensar e fazer. A *construção do conhecimento* aparece como instrumento mais potente do pensar e do fazer, trazendo para a educação o compromisso construtivo ineludível. A transmissão de conhecimento faz parte do negócio, mas é mero insumo e ponto de partida. A competência moderna exige capacidade de construir conhecimento, em particular na Universidade, mas, *mutatis mutandis*, também na escola. O mero ensino e a mera aprendizagem passam à condição de momentos operativos, devendo prevalecer o aprender a aprender, com base no questionamento crítico e criativo, pesquisa, elaboração própria, teorização das práticas e atualização permanente. Escutar, copiar, fazer prova é pouco, para um sujeito que é chamado a construir coletivamente uma sociedade mais democrática e produtiva.⁶ Assim, educação de qualidade, em termos instrumentais, *é aquela que fomenta a competência construtiva com base no manejo e produção de conhecimento.*⁷

Ao mesmo tempo, educação sempre mantém forte *correlação com a cidadania*, desde que tenha qualidade formal e política. Por *qualidade formal* entende-se a competência com base em conhecimento construído, e por *qualidade política* a capacidade crítica e criativa de intervenção alternativa, sobretudo organizada. Uma população analfabeta, despreparada, acrítica é a matéria prima da massa de manobra, na condição de objeto de manipulação. A democracia, por supor participação ativa, exige a atuação crítica de sujeitos questionadores capazes de discernir alternativas históricas. No reverso da mesma medalha, a produção de ignorância faz parte de propostas pedagógicas apenas reprodutivas, domesticadoras, subalternas, que acabam reforçando a situação de objeto de manipulação.

A *competitividade* sustenta-se na competência inovadora permanente, com base em conhecimento construído, razão pela qual o sistema produtivo moderno aderiu ao desafio da qualidade, geralmente sob o signo da "qualidade total".⁸ Embora frequentemente este repto seja encurtado ao nível gerencial e da organização do processo produtivo, a idéia original sempre inspirou-se na qualificação dos recursos humanos, considerados o patrimônio principal da empresa. Precisam saber avaliar as condições e o processo produtivo, formular visão globalizada da situação, ter noção crítica do contexto sócio-econômico, sobretudo atualizar-se permanentemente, para postar-se à

⁶ DEMO, P. 1993. *Desafios modernos da educação*. Vozes. Petrópolis.

⁷ *Estamos falando da questão instrumental-propedêutica da educação. Não se reduz a isto obviamente, porque há outros instrumentos, além do conhecimento, bem como o horizonte dos fins (humanismo, auto-estima, afeto, valores, ética etc).*

⁸ RAMOS, C. 1992. *Excelência na Educação - A escola de qualidade total*. Qualitymark. Rio de Janeiro. RAMOS, C. 1994. *Pedagogia da Qualidade Total*. Qualitymark. Rio de Janeiro.

frente das inovações. O trabalhador apenas "treinado" pode ser produtivo no manejo da máquina, mas, não sabendo aprender a aprender, sucateia-se com ela. Sobrevindo novos desafios, está fora de lugar, sobretudo não os sabe digerir e frente a eles reagir. Certamente, o sistema produtivo aprecia educação de qualidade, não porque o mercado se tenha "convertido", mas precisamente porque facilita a competitividade. Mesmo assim, permite valorizar a cidadania do trabalhador. Um trabalhador-cidadão pode incomodar mais por conta de sua capacidade maior de organização política, mas é o único que corresponde às exigências de competitividade.

As inovações do mundo moderno são ativadas principalmente pela construção do conhecimento, e sendo este manejado no ambiente educacional, existe possibilidade maior de realizar o processo de modernização, pelo menos até certo ponto, de dentro para fora, culturalmente identificável. Sem construção própria ou pelo menos reconstrução de conhecimento, a assim dita modernidade provém de fora para dentro e de cima para baixo, pela via do consumo, dos meios de comunicação e da globalização da economia. Se buscamos um projeto moderno e próprio de desenvolvimento, é mister uma população capaz de o fazer como sujeito. Uma das marcas mais fortes da condição de Terceiro Mundo é a dependência externa, não só frente ao capital financeiro, mas sobretudo frente ao manejo e produção de conhecimento, cuja falta ou precariedade tendem a fazer emergir a condição de sucata e mesmo de irrelevância. O processo inovador é compulsório e homogeneizante, por sua raiz tecnológica e científica, sobretudo por fazer parte central do processo produtivo moderno.⁹

O binômio "educação e conhecimento" adquire significação especial, porque sugere que o conhecimento precisa emergir do berço da educação para que, de meio, não vire fim, principalmente seja motor de uma sociedade e de uma economia orientadas pelo bem comum. Se o ambiente educativo não for capaz de gerar o conhecimento inovador, por manter-se retrógrado, reprodutivo, domesticador, o sistema produtivo o vai buscar em outra parte, sobretudo em processos próprios de pesquisa, cujo etos será apenas a competitividade.¹⁰

A problemática da cidadania e dos direitos humanos, assim compreendida, aponta para as seguintes definições que irão orientar este trabalho:

- a) entende-se por *Cidadania* a competência histórica em termos de decidir e efetivar a oportunidade de desenvolvimento humano sustentado; indica a capacidade de compreender criticamente a realidade e de, com base nesta consciência crítica elaborada, intervir de maneira alternativa; trata-se de fazer-se sujeito histórico e como tal participar ativamente; neste sentido, a *capacidade organizativa* é fundamental, porque potencializa a competência inovadora; no reverso da medalha, a questão volta-se para a superação da massa de manobra e da pobreza política;
- b) entende-se por *Direitos Humanos* o reconhecimento tipicamente democrático da condição igual de todos frente à pretensão do desenvolvimento, implicando na

⁹ KURZ, R. 1991. *Der Kollaps der Modernisierung - Vom Zusammenbruch des Kasernensozialismus zur Krise der Weltökonomie*. Eichborn. Frankfurt.

¹⁰ A questão da ética na educação, apanhada sob o horizonte da qualidade política, é decididamente relevante. A formação de profissionais sem ética pode coincidir com o risco de colocar uma arma sofisticada na mão de um fascínora, à medida que produz e usa conhecimento para atingir objetivos pessoais escusos. Cidadania implica ética.

mesma proporção os respectivos deveres; apontam para o "Estado de Direito", regido por regras comuns de jogo (Constituição), contra a impunidade, exceção, privilégio; consideram a ética dos valores e das necessidades básicas da pessoa humana, que devem estar acima do mercado, em termos da relação orgânica de meio e fim; realçam os anseios milenares de construção de uma sociedade e economia marcadas pela democracia, solidariedade, respeito, nas quais os conflitos serão negociados e administrados sob o signo do bem comum.

Entendemos que cidadania e direitos humanos representam processo histórico de conquista, no qual as sociedades foram elaborando as formas mais democráticas de vida e a respectiva formatação do sistema produtivo. Pelo menos até certo ponto, perfazem a demonstração mais convincente da competência histórica possível, por serem típicas qualidades humanas. Os resultados históricos colhidos são fortemente disparatados, desde o fosso entre países ditos desenvolvidos e outros ditos em desenvolvimento, as violações diárias aos direitos humanos, a distância fantástica entre as leis e a realidade, até a precariedade ostensiva de um Estado de Direito como o brasileiro e as manobras de imbecilização da população. *De iure*, é um Estado de Direito; *de facto*, seria muito possível mostrar que predomina na população a condição de massa de manobra.

Existem polêmicas intermináveis nesta parte, como, por exemplo, a reclamação insistente de outras culturas (asiática, islâmica), no sentido de que as definições ocidentais não lhes caberia na mesma proporção. O Ocidente continua acreditando que os direitos humanos são universais, por mais que sua efetivação nas sociedades particulares não fuja às propriedades culturais próprias. Uma polêmica que pode nos interessar é aquela relativa ao papel do Estado frente à cidadania e aos direitos humanos. Na polarização entre socialismo real e neoliberalismo, as ideologias se chocam entre Estado máximo e mínimo, estatização e privatização. A queda do socialismo real deu forte alento ao neoliberalismo, tendo proliferado o posicionamento restritivo diante da presença do Estado.

Do nosso ponto de vista, adotamos a posição de que o *Estado é instância delegada de serviço público*, tendo sua razão principal de ser na equalização de oportunidades e na promoção do desenvolvimento humano. Sendo criatura da sociedade, não é entidade prévia ou superior, ainda que sempre necessária, e deve subordinar-se ao interesse coletivo. Na lógica das coisas, primeiro vem a sociedade organizada, depois o Estado. Daí o reconhecimento de que a qualidade do Estado é proporcional à qualidade da sociedade. O Estado não tem autoridade, nem recursos próprios. O que tem, retira da sociedade, e por isso a ela deve servir. Mesmo aquelas funções ditas indelegáveis do Estado, como defesa, diplomacia, segurança, são atribuições, não prerrogativas prévias.

Não daremos maior importância à querela sobre Estado máximo e mínimo, porque o importante é que seja legítimo e democrático. Do socialismo real aprendemos que, sem competitividade, não há sistema social que se sustente, porque o bem-estar supõe necessariamente base instrumental econômica. Distribuir a pobreza é pouco. Do neoliberalismo aprendemos que, quando o mercado tem sozinho a última palavra, a riqueza se multiplica na mesma velocidade que a pobreza. Prevalece nos dois a escamoteação ideológica. No primeiro, não adiantou o fechamento ideológico, porque

bem-estar não se inventa, decreta, fantasia, mas precisa ser sistematicamente produzido. No segundo, a miséria da maioria nega ostensivamente que a liberdade de mercado seja de si redistributiva de renda; esta precisa ser arduamente conquistada e imposta ao sistema produtivo.

A capacidade de controle democrático do Estado é que lhe confere qualidade. Neste sentido, a questão é de cidadania e direitos humanos. Não se pode ter um Estado melhor que a cidadania que o sustenta. Neste âmbito, a querela sobre estatização e privatização precisa ser decidida sobre o horizonte do serviço público que o Estado deve ser. O critério será o interesse comum, não apenas a voracidade privada ou o corporativismo estatal. Olhando para a situação atual, pode-se alegar que o Estado padece dos dois males: está privatizado, porque serve sobretudo à elite econômica e política, coisa que se demonstrou sobejamente no impedimento do Governo Collor e na CPI da corrupção no orçamento público; está corporativizado, porque eivado de feudos privilegiados que desprezam o serviço público como tal. O cidadão sustenta, sarcasticamente, uma máquina pública cara, deficitária e em grande parte inútil. Os males do Estado, entretanto, não induzem à sua execração, mas à necessidade de o qualificar pela via da cidadania organizada e do seu ordenamento adequado.

1.3 Política de Cidadania e Direitos Humanos

Dentro desta perspectiva, torna-se claro que o Estado não "faz" a cidadania, porque, é, na verdade, resultado dela. Podemos usar o conceito de "pobreza política" para designar a condição de massa de manobra da população, sendo um dos traços mais fortes a expectativa de que a cidadania seja doação dos governantes. Pobre, irremediavelmente pobre, é quem sequer sabe disso, esperando que sua emancipação seja concedida por outrem. Continua tipicamente objeto de manipulação alheia. O núcleo da pobreza é de consistência política, porque a mera carência não faz o pobre. Este surge na exclusão produzida. Se o pobre não se apercebe que é excluído injustamente, não será capaz de elaborar seu projeto de desenvolvimento. Mais que sentir-se carente, precisa reconhecer que é feito, mantido carente.¹¹

A miséria material é sobretudo a manifestação externa da precariedade da cidadania, que permite manter a população como massa de manobra, usando-se para tanto sobretudo a produção da ignorância, a debilitação das identidades culturais, os clientelismos e assistencialismos. O Programa de Combate à Fome, como seria de esperar, teve esta clarividência, ao fundamentar-se, num primeiro passo, como assistência, mas num segundo passo, como geração de emprego e renda, globalizando os dois passos pela vinculação à cidadania. Certamente, a mobilização notável que o Programa ocasionou, por falta de base educativa consistente na população, pode facilmente ser desfeita, bastando, por exemplo, que o próximo governo abandone ou obstaculize a idéia. Uma sociedade melhor organizada possivelmente não permitiria isto, obrigando a continuidade de programas considerados essenciais. Entretanto, aí está um buraco negro em nossa história. Ao lado da drástica pobreza material, sinalizada pela fome, existe a pobreza política, indicada mormente pela ignorância popular. Enquanto esta puder ser mantida, a elite e a história serão sempre as mesmas.

¹¹ DEMO, P. 1988. *Pobreza Política*. Cortez. São Paulo. DEMO, P. 1993. *Pobreza Política*. Papers nº 5, Konrad-Adenauer-Stiftung. São Paulo.

Um Estado impune e clientelista como o nosso tem tradição forte de obstaculizar a cidadania e os direitos humanos, usando para tanto os artifícios clássicos: oferta educacional estigmatizante, coisa pobre para o pobre; envolvimento dos movimentos populares em programas assistencialistas; tática do clientelismo pelos governantes e figuras do legislativo; apropriação privada da coisa pública, e assim por diante. Apesar disso, é fundamental reconhecer que o Estado deve montar políticas de cidadania e direitos humanos, não só para corresponder a acordos internacionais geralmente monitorados pelos órgãos da ONU, mas para realizar sua própria definição como instância delegada de serviço público. Frente à cidadania e aos direitos humanos seu papel será sempre tipicamente *supletivo*, de instrumentação democrática. Para que tal perspectiva fique plenamente clara, podemos formular que a primeira contribuição do Estado seria não fazer-se empecilho, usando sobretudo as políticas sociais para desmobilizar e controlar os movimentos sociais. A seguir, um Estado que sabe não estorvar, poderá comparecer como parceiro.

Dentro de nossa maneira de ver, a política mais importante, entretanto, será aquela oriunda da *sociedade organizada*, sobretudo manifestada pela competência no controle democrático. Neste sentido, política social não pode, nem deve ser apenas estatal. A independência (não dicotomia) da sociedade organizada frente ao Estado é parte essencial do controle democrático. Vamos, por isso, dividir esta proposta em duas partes: na primeira, buscaremos tratar das políticas públicas de cidadania e direitos humanos; na segunda parte, tentaremos caracterizar o ritmo de organização da sociedade.

Há políticas públicas muito relevantes para fomentar a cidadania e realizar os direitos humanos, sempre no sentido supletivo, tais como:

- a) a mais importante é a *política de educação básica*, razão pela qual é definida como universal em seu núcleo principal (1º grau) por praticamente todos os povos; se tiver qualidade, combate a ignorância popular e constrói a competência do sujeito histórico capaz de participar ativamente como cidadão e trabalhador;
- b) a seguir, temos as *políticas sociais básicas*, definidas como direitos constitucionais: saúde, assistência, cultura, lazer, trabalho etc.; trata-se de ver até que ponto o acesso existe e a qualidade oferecida;
- c) muito relevantes são igualmente as *políticas de comunicação social*, à medida que veiculam a informação crítica ou acrítica, reforçam ou depredam os patrimônios culturais e as características locais e regionais, facilitam ou entravam o acesso cultural;
- d) as *políticas de segurança* representam o que o Estado faz em termos de garantir o direito à tranquilidade social (ir e vir, patrimônio particular, respeito aos direitos);
- e) as *políticas de justiça e direitos humanos*, por sua vez, indicam a atuação do Estado para garantir os direitos humanos, geralmente através de Conselhos, nos quais a sociedade participa, e de iniciativas específicas voltadas para minorias ou segmentos mais vulneráveis (negros, índios, trabalhadores sem terra, mulher, idosos,

deficientes etc.); seria o caso ver ainda a política de defesa dos direitos do consumidor, voltada para a coibição dos abusos econômicos;

- f) por fim, caberia ver as políticas voltadas para *prioridades estatuídas* de atendimento, em particular a "prioridade absoluta" constitucional, ou seja, as crianças e adolescentes.

Na outra parte, tentaremos ver a capacidade vigente e os problemas de *participação organizada da sociedade*, dando ênfase à cidadania cotidiana sobre as manifestações esporádicas, geralmente espasmódicas, de movimentos sociais passageiros. Embora os dados sejam muito esparsos, é possível apresentar uma geografia da cidadania através de dados do IBGE, para 1988 (Suplemento da PNAD). Infelizmente, a cidadania brasileira é pequena, muito menor do que se imagina. Os dados revelam que nossa sociedade é ainda típica massa de manobra nas mãos da elite.

Entretanto, para mostrar caminhos possíveis, faremos breve análise do Programa contra a Fome, tomando-o como indicativo da mobilização popular obtida. Tem sido um dos fenômenos mais significativos de participação, bem como de trabalho conjunto Estado/Sociedade. No mínimo mostra que é possível mobilizar a população, apesar da precária cidadania geral.

II. CIDADANIA, DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

II.1 Política de Educação

Do ponto de vista das políticas públicas, parece claro que a mais próxima da cidadania e dos direitos humanos é a de educação, correspondendo, ademais, à expectativa do planejamento estratégico, sobretudo dos órgãos da ONU, de que educação e conhecimento seriam o fator primordial de desenvolvimento humano sustentado. A razão fundamental está no reconhecimento de que *educação de qualidade é condição crucial da cidadania*, por ser o instrumento essencial da formação da competência humana. Pode motivar a consciência crítica, capacitando o ser humano a compreender e a combater a pobreza política e superar-se como massa de manobra. Pode fomentar a habilidade cognitiva, levando a ler de modo crítico e construtivo a realidade e, a partir daí, forjar projeto próprio alternativo. Pode também, falando-se dos fins da educação, promover o sujeito histórico dotado de direitos e deveres, figura central do desenvolvimento humano sustentado. Se desenvolvimento é questão de oportunidade, a condição primeira de a fazer é a atuação de um sujeito competente que, ao mesmo tempo, descobre ser oportunidade, para a poder implementar.

Por estar tão próxima dos direitos, educação é geralmente definida como um dos direitos humanos essenciais, recebendo sua expressão mais concreta na obrigatoriedade da educação de 1º grau, considerada em nossa Constituição um direito e um dever. Por conta disso, elevou-se a vinculação orçamentária para 18% e reservaram-se, nos primeiros 10 anos, pelo menos 50% desses recursos para superar o analfabetismo e universalizar o 1º grau. É a política pública mais universal que se conhece na idade prevista entre os 7 e os 14 anos, cabendo ainda o direito de a receber em qualquer idade para quem perdeu a chance na idade legal. A tendência dos países é de alargar a universalização para toda a educação básica, compreendida desde a

educação infantil, passando pelo 1º grau e incluindo o 2º grau, de tal sorte que ninguém chegaria ao mercado de trabalho antes de passar pela profissionalização propriamente dita. À educação infantil atribui-se importância excepcional como fator de equalização de oportunidades para crianças pobres, desde que a oferta seja integral e integrada. Do 1º grau espera-se a fundamentação propedêutica comum para saber pensar e aprender a aprender. Ao 2º grau confere-se a expectativa de preparação profissional mínima.

Ao mesmo tempo, a implementação da educação obrigatória significa sempre um indicador seguro das condições de cidadania e direitos humanos dos países. No caso do Brasil, o atraso clamoroso reflete, claramente, uma situação de graves injustiças sociais, tanto mais difícil de aceitar diante da condição econômica relativamente significativa no cenário mundial. A rigidez histórica quanto ao acesso à equalização de oportunidades se manifesta numa das maiores concentrações de renda do mundo, representativa de um sistema produtivo arcaico distanciado dos desafios da competitividade.

O assim dito capitalismo perverso funciona por processos acumulativos baseados na mais-valia absoluta, que supõe um trabalhador pobre (salário mínimo aviltante) e ignorante (desqualificado). Educação ainda é considerada gasto, em vez de investimento na qualificação dos recursos humanos, o que ficou mais uma vez demonstrado na aprovação do Fundo Social de Emergência em 1994, que cortou verbas vinculadas. Confundiu-se, de novo, malversação de recursos - que existe, por exemplo, no financiamento das universidades públicas e em certos programas megalômanos e apressados, como os CAIC —¹² com o necessário aporte orçamentário ao fator considerado central para o desenvolvimento humano. Sem entrar na conveniência ou não de vincular recursos, é fato que os atuais destinados à educação não são satisfatórios, se quisermos, ao lado de suplantarmos o atraso, fazer nossos recursos humanos competitivos. Por exemplo, a profissão de educador básico continua marcada pela seleção negativa, péssima preparação profissional e remuneração humilhante. Sem aderir ao corporativismo, segundo o qual tudo melhora com melhores salários, é impossível aceitar que educador básico ganhe menos que secretária e caixa, conforme estudos de Ângela Barreto.¹³

O Relatório da ONU sobre desenvolvimento humano de 1994, aponta uma posição muito deprimida do país, em 63º lugar no mundo, contribuindo para tal resultado negativo sobretudo os indicadores de educação: para 1992, a taxa de alfabetização na população de 15 anos ou mais era de apenas 82% e a média de anos de escolaridade de 4,0, o que não atingia apenas o antigo primário, sem falar que, na América Latina, somente o Haiti apresentava taxa inferior. No Cone Sul esta média atingia a 8 ou quase 8 anos, deixando o Brasil em situação de extrema desvantagem no que concerne à qualidade de seus recursos humanos.

¹² CAIC - Centros de Atenção integral à criança. Ao lado da oferta integrada, está o programa vinculado a construções de alto custo e difícil manutenção, iniciado no Governo Collor.

¹³ BARRETO, A.M.F. 1991. Professores do ensino de 1º grau: quem são, onde estão e quanto ganham. In: Estudos em Avaliação Educacional, Fundação Carlos Chagas, jan./jun., p. 11-43. BARRETO, A.M.F. 1991. A geografia do professor leigo: situação atual e perspectivas. Brasília, IPEA, agosto, mime.

Ao mesmo tempo, alguns dados para o analfabetismo de pessoas de 10 anos ou mais sugerem um decréscimo muito lento ao longo dos anos 1981 a 1990 (Tabela 3), o que denota não só a falta de política de combate, como também aproveitamento muito baixo do 1º grau. O analfabetismo decresceu de 23,3% em 1981, para 17,8 em 1990; sequer na zona urbana teríamos atingido a cifra aceitável de 10% (eram 12,1% em 1990), sem falar que na zona rural ainda mais de 1/3 era analfabeto.

TABELA 3

Analfabetismo e Anos de Estudo Pessoas de 10 Anos ou Mais

A) Analfabetismo por Situação de Domicílio — %									
	1981	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Total	23,3	21,5	20,8	20,2	19,5	19,3	18,5	18,2	17,8
Urbano	15,4	14,6	14,2	13,7	13,1	13,1	12,6	12,7	12,1
Rural	40,9	40,6	39,3	38,7	37,9	37,2	36,1	35,3	34,9

B) Anos de Estudo — %									
	1981	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
S/I	23,1	22,0	21,5	20,8	20,0	19,7	19,0	18,7	18,1
1-3	26,5	25,5	25,2	24,5	24,3	23,8	23,7	23,0	22,9
4-7	32,0	32,5	32,5	33,0	33,2	33,3	33,3	33,9	33,9
8+	18,3	19,8	20,6	21,5	22,3	23,0	23,8	24,3	25,0

Fonte: IBGE.

Obs.: S/I = sem instrução e menos de 1 ano; 8+=8 anos ou mais.

Quanto a anos de estudo, pessoas com 10 anos ou mais sem instrução ou com menos de 1 ano de estudo eram 23,1% em 1981 e 18,1% em 1990; com 1 a 3 anos de estudo, eram 26,5% em 1981 e 22,9% - o decréscimo, embora lento, é de se esperar em favor da faixa seguinte (4 a 7 anos de estudo), que, entretanto, passa de 32,0% em 1981 para apenas 33,9% em 1990.

Focalizando as Regiões (Tabela 4), aparece a desvantagem imensa do Nordeste, onde mais da metade da população rural com 10 anos ou mais era, em 1990, analfabeta, ao lado da vantagem maior do Sul, que tinha apenas 15,0%, bastante abaixo da taxa do Sudeste, que era de 22,2%. Esta mesma condição aparecia com respeito aos anos de estudo: no Sul, 41,8% tinham 4 a 7 anos de estudo, no Nordeste apenas 23,1% e no Sudeste 37,7%.

TABELA 4
Analfabetismo e Anos de Estudo das Pessoas de 10 Anos ou Mais por Grandes Regiões — 1990

A) Analfabetismo						
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	17,8	...	35,8	10,2	10,4	15,6
Urbano	12,1	11,3	24,4	8,3	8,2	11,4
Rural	34,9	...	52,0	22,2	15,0	27,7

B) Anos de Estudo						
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
S/I	18,1	12,6	34,5	11,3	11,1	16,6
1-3	22,9	24,9	26,5	21,0	21,9	23,2
4-7	33,9	33,5	23,1	37,7	41,8	34,2
8+	25,0	29,0	15,8	30,0	25,2	25,9

Fonte: IBGE.

Obs.: S/I = sem instrução e menos de 1 ano; 8+=8 anos ou mais.

Para efeito de comparação, Alagoas acusava, em 1990, 40,0% de pessoas com 10 anos ou mais sem instrução ou com menos de 1 ano de estudo, e Santa Catarina apenas 8,6%; com 4 a 7 anos de estudo, eram em Alagoas 21,2% e em Santa Catarina 43,8%. Em termos de Regiões Metropolitanas, em Fortaleza eram 18,5% sem instrução ou com menos de 1 ano de estudo, e em Porto Alegre apenas 6,3%; em Fortaleza 30,3% tinham de 4 a 7 anos de estudo, enquanto em Porto Alegre eram 40,5%.

O problema mais grave, todavia, está na baixíssima produtividade do 1º grau: quase todas as crianças em idade escolar chegam a matricular-se na escola (acima de 90%), mas somente por volta de 1/3 (33,80%) alcança terminar a 8ª série, contraditando frontalmente o direito e o dever de universalização.¹⁴

Para cada formando, são necessárias 21,17 matrículas. Precisamos em média de 2,65 matrículas para obter um formando.

Matrículas produtivas por ano são apenas 37,39%, ou seja, a percentagem necessária para produzir os formandos sem repetência (em 8 anos).

O tempo médio de permanência no sistema dos formandos é 11,68 anos, quase 4 anos a mais que o tempo legalmente previsto de 8 anos.

Para o total, o número médio de séries concluídas é de apenas 4,84, ou seja, levemente acima do antigo primário.

A percentagem de matrículas dispendidas em excesso, para o total, era de 62,21%, e para os formandos, de 17,37%.

¹⁴ Os dados relativos à produtividade do 1º grau foram obtidos no Ministério da Educação e têm ainda caráter provisório (1991).

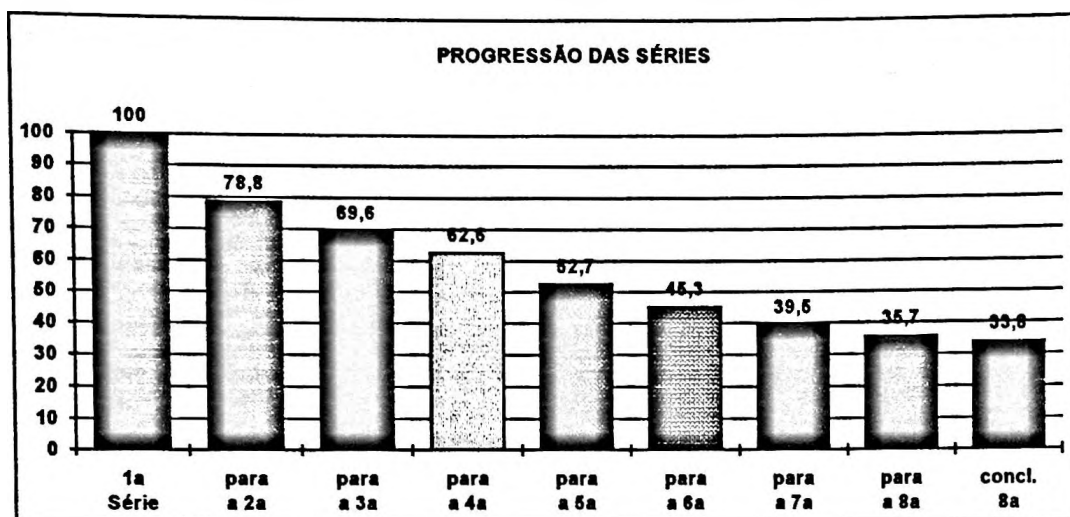
As taxas de progressão, série a série, são:

- para a segunda série: 78,80%
- para a terceira série: 69,60%
- para a quarta série: 62,60%
- para a quinta série: 52,70%
- para a sexta série: 45,30;
- para a sétima série: 39,50%
- para a oitava série: 35,70%
- completam a oitava série: 33,80%.

É difícil não reconhecer a gravidade extrema de tais dados, em particular a distância entre os textos legais e a realidade, constituindo-se, possivelmente, numa das injustiças sociais mais contundentes, porque na prática coíbe-se um dos instrumentos mais potentes da equalização de oportunidades, sem falar na formação da competência da população. Mais de 20% das crianças são expulsas na passagem da primeira para a segunda série, continuando o massacre institucional até ao fim, quando somente por volta de 1/3 consegue completar a oitava série. Ao lado da agressão extrema a direitos básicos da população, ressalta o desperdício astronômico no sistema: se o fluxo escolar fosse normalizado, sobrariam recursos de toda sorte.

Assim, o sistema de 1º grau está marcado, visceralmente, pelo fracasso escolar da grande maioria dos alunos. Parte deste fracasso advém de razões externas, sobretudo da pobreza material (problemas de sobrevivência) e política (baixo nível cultural das famílias), sobre as quais a escola tem pouca ou nenhuma incidência. Parte, entretanto, inclui-se nas misérias do sistema, destacando-se, de um lado, a precariedade dos professores, e, de outro, os problemas crônicos de gerência pública e equipamento das escolas. Por ser qualidade prerrogativa humana, cresce a convicção de que a expulsão do aluno se deve sobretudo às mazelas do professor, responsável maior pela forte repetência. Sem supor culpa ou moralismo, porque o professor é sobretudo vítima do sistema, parece claro que duas precariedades maiores o estigmatizam: má preparação, com realce negativo para as Escolas Normais, consideradas uma das terminalidades do 2º grau mais deprimidas, e para as licenciaturas curtas, geralmente conduzidas em entidades privadas noturnas; e a desvalorização sócio-econômica extrema, em flagrante contradição com sua importância estratégica para o desenvolvimento do país. Assim, a indignidade da escola inclui a indignidade do professor, desfazendo a chance de qualificação dos recursos humanos para a cidadania e a competitividade.

GRÁFICO 1
Progressão da Primeira para a Oitava Série



Fonte: Dados provisórios do Ministério da Educação

A cobertura quantitativa não pode, em absoluto, servir de consolo, porque o desafio qualitativo está por se fazer. O Brasil é um dos países mais atrasados do mundo em termos de educação básica, o que compromete, ao mesmo tempo, as chances de cidadania que poderia interferir de modo decisivo na concentração da renda e do poder, e as chances de passar de um sistema perverso de produção para outro que se compatibilize melhor com a dignidade do trabalhador (mais-valia relativa). É impressionante como praticamos, com respeito ao 1º grau, todos os absurdos imagináveis, denotando um tipo de sociedade extremamente desigual, marcada por privilégios de poucos e impunidade das elites:

- mantemos um sistema, ao mesmo tempo, de péssima qualidade e perdulário; o maior problema é sequer a falta, mas a malversação de recursos;
- temos leis abundantes em torno da obrigatoriedade, com realce para a Constituição e o Estatuto da Criança e do Adolescente, mas permanecem letra morta, com a maior tranquilidade;
- enquanto pretendemos, pela educação, induzir mudanças qualitativas na população, preservamos arcaísmos taxativos em termos de formação dos professores e de didáticas reprodutivas, com realce para as obsoletas Escolas Normais, as caducas licenciaturas curtas, e os treinamentos meramente adestradores;
- campeia ainda a politicagem na gestão pública, o que induz a vislumbrar uma espécie de complô por parte da elite, que prefere a ignorância para se manter impune;

- e) por conta da indignidade profissional, os professores tendem ao corporativismo, colaborando no massacre dos alunos a título de defesa dos direitos próprios; aprende-se muito pouco, também porque as greves são quase "curriculares";
- f) para normalizar o fluxo e seu desperdício implícito, será mister, num primeiro momento, aumentar muito o investimento direcionado a superar o fracasso maciço dos alunos, sobretudo pela melhoria das condições profissionais dos professores; somente a seguir poderíamos racionalizar os recursos, através da desativação de equipamentos supérfluos, seleção mais acurada e diminuição do contingente de professores, gestão mais eficiente e eficaz do sistema.

TABELA 5
Domicílios Particulares Permanentes por Anos de Estudo do Chefe do Domicílio
Santa Catarina e Ceará — 1991 — %

Anos de Estudo	Santa Catarina	Ceará
Total	100	100
Sem instr. e menos de 1	10,5	47,1
1 a 3	20,3	18,8
4 a 7	41,2	17,4
8 a 14	23,2	13,7
15 e mais	4,8	3,0

Fonte: Censo de 1991.

Muito grave é também a disparidade interna do país, desequilibrando fortemente as oportunidades de desenvolvimento. Para o Censo de 1991, analfabetos na faixa etária de 10 a 14 anos, eram em São Paulo 3,3%, enquanto eram 35,8% no Ceará. Nesta mesma faixa para a área rural, eram analfabetos 7,0% em São Paulo, e 56,7% no Ceará. Conforme a Tabela 3, que reflete os anos de estudo dos chefes de domicílios, em Santa Catarina 10,5% não tinham instrução ou tinham menos de 1 ano de estudo, enquanto no Ceará eram 47,1%, ou seja, quase metade do total. Na faixa de 4 a 7 anos de estudo a vantagem era de 41,2%, contra 17,4%, respectivamente.

Assim, não temos apenas o desafio de, na mais absoluta urgência, retirar o atraso, mas de equalizar as oportunidades internas. A própria concentração do acesso à educação no Centro-Sul, indica a persistência de uma sociedade profundamente iníqua. O avanço muito lento da oferta educacional, apesar das Leis, revela que as elites, dominando o Estado e a economia, ainda preferem a ignorância das massas à cidadania.

TABELA 6
Taxas de Rendimento por Séries, Regiões e Alguns Estados

	1ª série		3ª série		5ª série		7ª série	
	Português	Matemática	Português	Matemática	Português	Matemática	Português	Matemática
Brasil	56,02	51,58	56,78	46,49	51,35	30,83	46,46	28,83
Norte	50,25	45,54	57,27	40,47	46,07	29,70	45,93	28,96
Nordeste	52,05	50,65	54,03	36,53	47,12	28,21	43,92	26,34
Alagoas	32,14	34,90	42,56	32,73	38,96	24,95	36,63	22,77
Sudeste	60,40	50,96	66,54	52,35	54,24	32,93	49,52	31,00
São Paulo	62,07	51,90	67,96	56,10	53,90	33,77	49,32	29,44
SUL	62,68	56,07	64,27	56,13	53,86	32,19	50,60	30,66
Santa Catarina	67,48	61,02	61,81	57,44	52,50	32,07	49,14	31,37
Centro-Oeste	63,06	57,92	62,27	46,56	54,20	31,88	40,24	26,96
Distrito Federal	74,75	64,49	71,19	52,01	54,67	31,80	50,17	30,15

Fonte: MEC/Inep/Saeb, 1990.

O processo avaliativo da educação básica liderado pelo Inep/MEC (Tabela 6) mostra, além dos baixíssimos resultados em termos de rendimento escolar, também as disparidades regionais. "O estudo dos resultados sobre Rendimento Escolar revela um perfil de desempenho qualitativo extremamente baixo. Com resultados médios que oscilam entre 30 e 56% do mínimo julgado indispensável por cada Unidade da Federação, surge uma situação na qual poucos são os alunos (em certos casos menos de 1 em 1000) que conseguem dominar os conteúdos necessários de cada área do saber escolar".¹⁵

Observando apenas o desempenho em português e matemática, chama logo a atenção que a média seja, ao mesmo tempo, baixa e decrescente conforme passamos da primeira para a sétima série, em particular no que se refere à matemática: para o país, na primeira série o rendimento foi de 51,58%, na terceira de 46,49%, na quinta de 30,83% e na sétima de 28,83%. Na sétima série, Alagoas teve o pior desempenho, com 22,77%, e mesmo o Distrito Federal, sempre melhor posicionado, não ultrapassava os míseros 30,15%. As taxas do Centro-Oeste são excessivamente influenciadas pelo peso do Distrito Federal, mas, deixando-se de lado esta Região, é claro que Sudeste e Sul se desempenham melhor, com realce para São Paulo e Santa Catarina. No todo, porém, o rendimento da educação básica é clamorosamente insuficiente, apontando para toda sorte de mazelas no sistema, bem como fora dele. Fora dele, comparece a pobreza material e cultural como obstáculo, embora sobre ela a escola tenha pouca incidência. Dentro dele, podemos ressaltar pelo menos dois fatores comprometedores: a organização e gestão do sistema, e a precariedade dos professores. Como qualidade é prerrogativa humana, o baixíssimo rendimento vai sobretudo por conta da má preparação dos professores, que além de muito mal pagos, não dispõem da necessária competência para enfrentar os problemas de aprendizagem típicos de uma população marcada, por todos os lados, pela pobreza material e política.

¹⁵ Inep, 1993. *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - Saeb. Brasília, cap. 3.3.2. (s/p).*

II.2 Acesso às políticas sociais básicas

Não analisamos as políticas sociais básicas em si, mas apenas no que refletem cidadania e direitos humanos, sobretudo em termos de acesso. Dado o número assustador de indigentes no país, como mostra a Tabela 7, a oferta adequada das políticas sociais básicas significa componente relevante de equalização de oportunidades, supondo-se um Estado suficientemente democrático para assumir tal compromisso.

Tínhamos, em 1990, 21,9% da população considerada indigente, chegando, em termos absolutos, a mais ou menos 32 milhões de pessoas. A cifra relativa subia, para o Nordeste, a 40,9% de indigentes, contrastando no Sudeste com 12,4%. Preocupa sobremaneira que a indigência se agrava, quando considerada a população de 0 a 17 anos de idade: para o total, 24,5% eram indigentes, para o Nordeste 42,7% e para o Sudeste 13,7%. Tomando-se a população indigente em si, concentrava-se para além da metade no Nordeste (54,5%), agravando-se um pouco mais (58,5%), quando referida apenas a população indigente de 0 a 17 anos. O Sul aparecia como a Região com menor presença relativa de indigentes de 0 a 17 anos, com 11,3%. Assim, três características se destacam negativamente: a presença muito forte de indigência como tal; sua concentração ostensiva no Nordeste; incidência mais grave sobre a população jovem.

TABELA 7
População Indigente - 1990¹⁶

Regiões	Total	0-17	Total	0-17
Brasil	21,9	24,5	100	100
Norte	13,9	14,6	2,2	2,3
Nordeste	40,9	42,7	54,5	58,5
Sudeste	12,4	13,7	25,2	22,8
Sul	18,1	19,1	12,9	11,3
Centro-Oeste	16,1	17,2	5,2	5,1

Fonte: IBGE/PNAD 1990.

Cabe ao Estado sempre alguma forma de atuação diante do desafio de desenvolver adequadas condições de vida para a população em geral. No caso da educação de 1º grau, definida como direito e dever de todos, compete-lhe universalizar, mesmo respeitado o acesso da iniciativa privada. Já com respeito à saúde, sua função é sobretudo preventiva e facilitadora frente às populações mais pobres. Quando não é supridor de serviços oferecidos por políticas sociais básicas, comparece como instância normativa e supervisora, como é, por exemplo, sua atuação no campo do trabalho: o Estado não tem função geradora de empregos e só pode empregar o necessário para o bom serviço público, mas deve cuidar da base legal e institucional dos direitos do trabalho e questões correlatas.

¹⁶ População indigente = Pessoas cuja renda familiar corresponde, no máximo, ao valor de aquisição da cesta básica de alimentos que atende, para a família como um todo, os requerimentos nutricionais recomendados pela FAO/OMS/ONU.

A Tabela 6 sintetiza dificuldades ainda notórias de acesso a certas condições de vida, podendo-se destacar:

- a) era alta a incidência de analfabetos de 10 anos e mais: para o país, 17,8%, ficando no Nordeste em 35,8%, no Sudeste e no Sul em torno dos 10,0%, e no Centro-Oeste em 15,6%; Piauí tinha 42,6%, Alagoas 42,1%, Ceará 37,8%, aparecendo o menor índice no Nordeste em Pernambuco, com 31,9%; os Estados melhor colocados eram: Distrito Federal com 8,0%, São Paulo com 8,2%, Rio Grande do Sul com 8,8%, Rio de Janeiro com 9,0% e Santa Catarina com 9,3%;
- b) eram espantosas as cifras relativas de crianças de 7 a 14 anos que não freqüentavam a escola, atingindo a 29, % em Alagoas, a 28,8% no Maranhão, a 22,8% na Bahia, a 22,1% no Piauí, a 22,0% no Ceará, a 21,0% no Rio Grande do Norte; somente o Distrito Federal - uma Unidade federativa que sai dos padrões da Federação - apresentava uma cifra razoável, com 5,6%; abaixo dos 10% estavam ainda São Paulo e Rio de Janeiro (9,1 e 9,6%);
- c) eram numerosas as crianças de 10 a 14 anos que já trabalhavam: 16,9% para o país, 21,8% no Nordeste, 20,5% no Sul; eram 30,9% no Piauí, 27,7% no Maranhão, 23,5% no Paraná; somente o Distrito Federal e o Rio de Janeiro apresentavam cifras abaixo dos 10% (5,2 e 7,2%);
- d) residentes em domicílios sem esgoto adequado eram quase a metade para o país (46,1%), subindo para 73,8% no Nordeste; o Sul acusava ainda 44,7%, o Centro-Oeste 66,2%, o Sudeste a menor taxa, 25,0%; alguns Estados, sobretudo do Nordeste, mostravam condições muito precárias: 91,8% no Mato Grosso do Sul, 73,2% no Mato Grosso, 91,5% em Alagoas, 84,0% no Maranhão, 81,9% no Piauí, 81,1% no Sergipe; com exceção do Distrito Federal (7,2%), nenhum Estado revelava condição aceitável, nem mesmo São Paulo (16,6%);

TABELA 8
Indicadores de Condições de Vida
Brasil — Grandes Regiões — Unidades da Federação

	A	B	C	D	E	F	G	H
Brasil*	17,8	15,5	16,9	46,1	27,9	41,2	46,3	28,9
Norte*	11,3	11,6	10,7	49,0	31,9	47,6	50,3	22,5
Nordeste	35,8	22,8	21,8	73,8	58,0	58,8	67,3	53,7
Maranhão	39,0	28,8	27,7	84,0	77,8	73,3	80,2	58,4
Piauí	42,6	22,1	30,9	81,9	71,6	73,7	75,8	67,6
Ceará	37,8	22,0	19,6	60,9	64,6	62,7	71,5	61,1
Rio Grande do Norte	35,2	21,0	11,1	74,8	54,6	53,7	94,4	52,3
Paraíba	36,9	18,7	19,5	69,5	44,4	63,6	63,1	55,8
Pernambuco	31,9	19,6	19,3	74,9	45,5	51,5	61,6	43,8
Alagoas	42,1	29,1	21,1	81,5	52,3	56,1	64,6	52,5
Sergipe	36,7	19,8	19,2	81,1	52,4	57,6	60,5	44,2
Bahia	32,6	22,8	22,3	70,3	56,9	55,2	65,3	51,6

(continua)

TABELA 8 (continuação)

	A	B	C	D	E	F	G	H
Sudeste	10,2	10,9	12,2	25,0	11,4	33,9	34,7	16,5
Minas Gerais	14,6	14,4	18,3	42,5	23,9	46,8	48,1	31,3
Espírito Santo	16,9	16,2	18,4	48,6	25,3	49,7	51,2	37,7
Rio Janeiro	9,0	9,6	7,2	20,7	10,6	33,9	33,8	16,5
São Paulo	8,2	9,1	10,4	16,6	4,7	27,6	28,1	7,7
Sul	10,4	13,1	20,5	44,7	16,4	33,0	42,5	21,8
Paraná	12,7	15,8	23,5	58,0	20,2	37,5	47,9	26,9
St. Catarina	9,3	12,1	19,2	33,1	11,2	30,3	39,3	18,9
Rio Grande do Sul	8,8	10,6	17,7	37,1	15,1	30,1	38,9	18,3
Centro-Oeste	15,6	14,4	17,8	66,2	30,1	52,3	53,8	23,3
Mato Grosso do Sul	13,9	18,0	16,8	91,8	25,6	54,6	54,6	24,7
Mato Grosso	18,6	17,5	22,2	73,2	42,3	57,0	57,6	26,0
Goiás	18,2	15,2	21,1	76,8	35,9	59,3	60,9	26,9
Distrito Federal	8,0	5,6	5,2	7,2	8,0	31,7	33,0	9,9

Fonte: IBGE-PNAD, 1990. * Não inclui a população rural do Norte.

Nota.: A = % de analfabetos de 10 anos e mais. B = % de crianças de 7 a 14 anos que não frequentam escola. C = % de crianças de 10 a 14 anos que já trabalham. D = % de residentes em domicílios sem esgoto adequado. E = % de residentes em domicílios sem abastecimento de água adequado. F = % de empregados sem carteira assinada. G = % de trabalhadores que não contribuem para a previdência. H = % de pessoas com rendimento mensal familiar per capita de até 1/2 SM.

- a) residentes em domicílios sem abastecimento adequado de água eram 27,9% para o país, subindo para 58,0% no Nordeste, e descendo para 16,4% no Sudeste e 11,4% no Sul; São Paulo tinha o privilégio de 4,7%; já Maranhão e Piauí ultrapassavam os 70%;
- b) a percentagem de empregados sem carteira assinada era ainda impressionante: 41,2% para o país, 58,8% no Nordeste, 33,9% no Sudeste, 33,0% no Sul, 52,3% no Centro-Oeste; aparentemente no Sul as relações de trabalho são melhor respeitadas, enquanto no Nordeste as cifras podem ultrapassar os 70%, como no Maranhão e no Piauí (73,3 e 73,7%); mesmo no Distrito Federal a cifra ainda era de 31,7%;
- c) impressionam particularmente as percentagens de trabalhadores que não contribuem para a previdência, correlacionando-se, mais ou menos, com os dados do item anterior: 46,3% para o país, 67,3% no Nordeste; seriam 94,4% no Rio Grande do Norte, 80,2% no Maranhão;
- d) eram 28,9% as pessoas com rendimento mensal familiar per capita de até 1/2 salário mínimo para o país, subindo para 53,7% no Nordeste; eram 67,6% no Piauí, 61,1% no Ceará, 58,4% no Maranhão; São Paulo ainda revelava 7,7%, e o Distrito Federal 9,9%.
- e) A Tabela 9 permite observar a mesma problemática, acrescentando uma comparação temporal. Nota-se que houve melhoria sensível de 1981 para 1990, ainda que a situação não pareça, de modo algum, adequada. Algumas marcas podem ser ressaltadas:

TABELA 9

Acesso a Abastecimento de Água, Instalação Sanitária e Coleta de Lixo, dos Domicílios Particulares Permanentes — 1981-1990.

Regiões	Ano	Instalação Sanitária		Abastecimento de Água Uso Exclusivo		
		Com Canalização Interna	Sem Canalização Interna	Rede Geral	Fossa Séptica	Coleta de Lixo
Brasil	1981	70,0	9,6	38,0	16,1	65,8
	1990	82,7	7,9	50,9	17,5	80,5
Norte	1981	49,5	20,5	10,5	22,3	37,8
	1990	63,4	18,3	9,4	40,3	61,7
Nordeste	1981	48,2	15,7	8,2	18,8	47,1
	1990	63,6	16,8	22,7	18,6	65,6
Sudeste	1981	81,2	6,4	58,1	10,3	75,1
	1990	90,9	4,3	73,2	9,5	86,4
Sul	1981	70,7	9,4	17,6	36,2	65,9
	1990	87,8	5,5	25,3	44,3	84,8
Centro-Oeste	1981	50,0	13,3	17,8	7,4	56,2
	1990	73,8	10,3	36,5	6,0	77,7

Fonte: IBGE.

- o abastecimento de água dos domicílios particulares permanentes já atingia, para o país, a 82,7%, mas era de apenas 63,6% no Nordeste; no Norte, que contempla apenas a zona urbana, nada menos que 20,5% dos domicílios não tinham canalização interna; estas cifras já são bastante mais aceitáveis no Sudeste e Sul;
- quanto às instalações sanitárias, se somarmos rede geral com fossa séptica, admitindo que ambos os casos representam situação aceitável, não chegam a 80% dos domicílios; no Nordeste, apenas 22,7% tinham rede geral, que somados aos casos de fossa séptica, sobem para pouco mais de 40%, uma cifra muito baixa;
- quanto à coleta de lixo, 80,5% dos domicílios são servidos, descendo para 65,6% no Nordeste.

Tais dados denotam que o acesso a condições mínimas de vida ainda é um desafio maior, mormente em Regiões mais pobres, revelando, entre outras coisas, uma atuação precária do Estado, incapacidade de reação por parte da população e grande dificuldade de acesso a mínimos de bem-estar, sobretudo saúde. Vale lembrar que o Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU ressalta, como segundo indicador, a expectativa de vida, por ser capaz de caracterizar, sob a longevidade, condições favoráveis de vida, tais como: acesso à saúde preventiva, previdência adequada, moradia saudável, alimentação conveniente e assim por diante. Num sumário do Relatório de 1994, no qual o Brasil aparece em 63º lugar, consta, outra vez, a crítica ácida em termos de iniquidade social, dificultando extremamente a distribuição das chances de desenvolvimento para todos:

"... é a diferença dentro e entre os países em desenvolvimento que fornece as principais lições a tirar deste relatório. Por exemplo, o Brasil, classificado em 63º lugar na escala mundial, é o 20º entre os países em desenvolvimento (Barbados é o primeiro),

mas aquela escala disfarça algumas das maiores disparidades existentes no mundo entre ricos e pobres e entre alto e baixo desenvolvimento humano dos países. Assim, os 20% mais prósperos do Brasil ganham 32 vezes mais do que os 20% mais pobres. Somente Botswana tem uma proporção mais elevada. Se o seu índice de desenvolvimento humano for ajustado de acordo com a disparidade de rendimento, o lugar do Brasil na escala desce sete lugares. As disparidades regionais entre o Nordeste e o Sul do Brasil são enormes, muito maiores que as existentes entre Chiapas e o México como um todo.

Os indicadores sócio-econômicos no Nordeste do Brasil apontam para a existência potencial de conflitos importantes. Em média, os nordestinos morrem 17 anos mais cedo, estão a 33% atrás em alfabetização e ganham 40% menos do que seus compatriotas do Sul. O Sul do Brasil estaria no 42º na escala do índice de desenvolvimento humano mundial, não no 63º, enquanto o Nordeste estaria no 111º, ou seja, 69 lugares abaixo¹⁷.

Podemos concluir disso:

- a) o Estado brasileiro está longe de ser uma instância clara de equalização de oportunidades, marcando-se muito mais pela *oferta pobre para o pobre*;
- b) o acesso dos pobres às políticas sociais básicas é muito precário, sem falar que a oferta, freqüente ou caracteristicamente, é estigmatizante; a crise dos hospitais públicos fala por si, o mau funcionamento da previdência, sobretudo sua dependência de um salário mínimo aviltado, ao lado de aposentadorias privilegiadas, representa agressão crônica à equidade democrática, as condições comuns de moradia indigna indicam a humilhação diária a que são submetidas inúmeras famílias;
- c) embora as políticas sociais básicas devessem ser a garantia de acesso irrestrito, refletem a mistura perversa de pobreza material e política da população, de um lado, e, de outro, a apropriação privada da coisa pública pelas elites econômica e política;
- d) a recente CPI do orçamento escancarou tanto a manipulação iníqua do Estado, quanto a falta de cidadania para renovar os congressistas e controlar o governo; as absolvições dos corruptos, bem como a impunidade dos corruptores são apenas o reverso da medalha da extrema concentração de renda.

II.3 Política de Cultura e Comunicação

A questão cultural é tradicionalmente ligada à cidadania e aos direitos humanos, porque cultura contém significados essenciais para a construção de um projeto próprio de desenvolvimento. Em primeiro lugar, está em jogo a *identidade cultural*, feita, ao mesmo tempo, de memória histórica e patrimônios construídos no espaço e no tempo, e de capacidade de criar alternativas pertinentes que possam transformar a compulsão modernizante em algo também próprio, pelo menos até certo ponto. O olhar para trás não demarca a direção do desenvolvimento, mas representa a condi-

¹⁷ ONU. 1994. *Relatório do Desenvolvimento Humano (resumo)*, s/p.

ção substancial de caminhar sobre chão próprio. Assim como se diz que conhecimento se faz a partir de conhecimento já feito (pressuposto hermenêutico), também se assume que o futuro é apenas imposto, se não tiver história própria.

Em segundo lugar, a cultura demonstra o *raio de ação construído na história*, e, com isto, a capacidade de criação própria, nos modos de ter e ser, representando a condição concreta de sujeito histórico competente. Não há como ser devidamente competente sem substrato cultural, para não correr o risco de tornar-se cópia dos outros, até à irrelevância pura e simples. Contam-se nesta criatividade não apenas a expressão apurada da cultura, mas também a forma popular de se expressar, falar, trabalhar, divertir-se e esperar. Assim, no trajeto cultural não está apenas o patrimônio, mas igualmente a utopia possível de uma sociedade com personalidade própria.

Em terceiro lugar, cultura não se resume a resistência, no sentido da preservação dos traços identificadores contra a relegação à condição de simples massa de mão-de-bras nas mãos de outros, mas faz parte da designação *humana e sustentada* do desenvolvimento. Ressaltam os componentes da competência em forjar projeto que não seja apenas moderno, mas sobretudo comum, até ao ponto de transformar democracia em cultura, para ser algo da intimidade da sociedade, não evento passageiro. Porquanto, *progresso sem identidade é prostituição*.

Entretanto, política de cultura é sempre assunto controverso, a começar pela dificuldade de definir o papel do Estado. Tomando-se cultura como expressão da criatividade, a presença do Estado já pode insinuar pelo menos o risco de cerceamento, razão pela qual muitas vezes esta dimensão é embutida na política educacional. Neste caso, pode confundir-se com política de comunicação ou informação, tomando-a como complemento importante da política de educação. No contexto de um mundo intercomunicado, eletronicamente devassado, o acesso à informação é condição relevante da cidadania, até porque persiste a crença de que o domínio da informação é o quarto poder. Entretanto, a competência de comunicar pode ser a mesma de imbecilizar, produzindo a desinformação e alienação.

Considera-se, então, decisivo para a cidadania o ambiente cultural e comunicativo aberto, crítico, criativo, no qual não apenas se ativam patrimônios e identidades, mas igualmente se promovem sujeitos sempre atualizados com o conhecimento disponível e capazes de acompanhar o processo de inovação. A correlação com educação e conhecimento torna-se patente, fazendo a diferença entre uma população mantida na ignorância, desinformada, manipulada pelos meios de comunicação, e outra que, por exemplo, aprecia a leitura de jornais e outros materiais que podem colaborar com a informação crítica. Tradicionalmente, somos um país marcado por baixo consumo cultural, principalmene no que diz respeito à leitura, a começar pela escola, onde também se lê muito pouco. Uma escola reprodutiva basta-se com a cópia e a prova, deixando de lado a necessidade de saber pensar.

Conforme dados da Tabela 10, que tenta comparar alguns países da América Latina diante de certos indicadores educacionais e culturais, transparece forte atraso do Brasil, como é notório. Para 1990, em Cuba e México, a circulação de jornais atingia a mais de 100 por 1000 habitantes, enquanto permanecia em apenas 48 no Brasil. Em termos de emissoras de rádio e televisão a posição era

mediocre em termos comparativos, o que poderia também sugerir fortes índices de concentração em poucas mãos: tomando apenas a comparação com a Argentina, este país tinha 650 emissoras de rádio e 217 de televisão, e o Brasil apenas 368 e 191 respectivamente.

TABELA 10
Indicadores Culturais de Países Latino-Americanos — 1990.

Países	Taxa	Emissoras (mil hab.)		Circulação	% Matrículas Escolares 4 a 24 Anos	Taxa Escolarização		
	de Analfabetismo	Rádio	Tv	Jornais (mil hab.)		Infantil Educação	1º Grau	2º Grau
Argentina	4,5	659	217	...	72,9	54	110	74
Bolívia	22,4	527	77	50	53,7	34	91	37
Brasil	18,7	368	191	48	53,3	34	103	37
Chile	6,5	335	164	...	60,7	83	102	74
Cuba	5,7	334	193	107	60,7	86	105	88
México	12,6	241	120	127	61,1	62	118	53

Fonte: IBGE e Unesco. Dados culturais referem-se a 1987-1990.

Ademais, é mister observar a correlação visível entre baixos índices culturais e educacionais: a taxa de matrículas escolares na população entre 4 e 24 anos era, no Brasil, de 53,3%, enquanto subia para quase 73% na Argentina, e era superior a 60% no Chile, Cuba e México. O Brasil acusava, juntamente com a Bolívia, a menor taxa de escolarização na educação infantil (34%), enquanto estava acima de 80% no Chile e Cuba. O mesmo acontecia com a taxa de escolarização do 2º grau: tinha, com a Bolívia, a menor taxa de 37%, enquanto Cuba atingia a quase 90%, e Chile e Argentina ultrapassavam os 70%.

A Tabela 11 apresenta uma comparação com todos os países latino-americanos para 1990, onde fica ainda mais ressaltado o atraso do país frente ao Cone Sul sobretudo em termos de circulação de jornais. Em particular o Chile apresenta uma média de quase 500 jornais por mil habitantes, contra apenas 54 no Brasil. Eram muito altas as médias também do Uruguai (233), Costa Rica (102), Argentina (124) e México (127). Quanto a aparelhos de televisão, o país revela uma posição um pouco mais confortável com 213 por mil habitantes, uma das maiores na tabela, mas superada pelo Uruguai (233) e pela Argentina (222). Embora a leitura de jornais não seja, necessariamente, um indicador mais preciso, porque depende de que jornal se leia, expressa, pelo menos indiretamente, que a população não é dada à leitura.

TABELA 11
Acesso a Jornais e a Aparelhos de Televisão

Pais	Circulação Diária de Jornais	Aparelhos de Televisão
Uruguai	233	233
Chile	455	205
Costa Rica	102	149
Argentina	124	222
Venezuela	142	167
México	127	139
Colômbia	61	115
Suriname	95	130
Panamá	70	165
Brasil	54	213
Cuba	124	207
Equador	87	83
Paraguai	39	59
Peru	79	97
República Dominicana	32	84
Guiana	...	38
El Salvador	87	90
Nicarágua	65	62
Guatemala	21	52
Honduras	39	72
Bolívia	55	...
Haiti	7	5

Fonte: Human Development Report 1993. (Circulação diária de jornais, por mil habitantes, 1988-90. Aparelhos de televisão, por mil habitantes, 1990).

Uma pesquisa recente realizada no Rio de Janeiro sobre hábito de leitura vem confirmar o distanciamento notório da população estudantil. O livro mais lido, foi a bíblia, que obteve 10%. Como este tipo de leitura não denota propriamente hábito, fica a impressão de que se lê muito pouco, como mostram os outros dados da Tabela 12. Nada menos que 61% não freqüentam biblioteca; somente 36% gostam muito de ler, 48% gostam pouco e 15% não gostam.

Neste contexto, um tema essencial é a organização dos meios de comunicação, sobretudo da televisão, em termos de colaborar com a formação da consciência crítica, ou de fabricar a imbecilização e a homogeneização excessiva, agredindo fortemente as culturais regionais e locais. A Constituição, no capítulo sobre Comunicação Social (Art. 220-224), estabelece menos uma base para uma política de comunicação social do que um compromisso diante das pressões sofridas pelas grandes empresas. De um lado, fixa a liberdade irrestrita de expressão, componente substancial da democracia e das liberdades individuais e sociais, embora remeta que tal liberdade precisa

coadunar-se com outros dispositivos do Art. 5º, tais como: "é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem" (inciso V); "são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação" (inciso X).

TABELA 12
Hábito de Leitura no Rio de Janeiro — 1994.

Hábito de Leitura	População com 16 Anos ou Mais -%
Gosta muito	36
Gosta pouco	48
Não gosta	15
Livro mais lido - bíblia	10
Não frequenta biblioteca	61

Fonte: Pesquisa no Rio de Janeiro com 1200 estudantes - Instituto Data-Brasil.

Veda-se "toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística" (Art. 220, § 2º), remetendo-se à lei federal a tarefa posterior de regular as diversões e espetáculos públicos, cabendo apenas "informar sobre a natureza deles, as faixas etárias a que não se recomendam, locais e horários em que sua apresentação se mostre inadequada"(id., § 3º, inciso I). No seguinte inciso, manda estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a "possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão". Acrescenta que não pode haver monopólio de comunicação (id. § 5º) e que a publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade (id. § 6º).

O Art. 221 estabelece diretrizes educativas, artísticas, culturais e informativas para a programação, a promoção da cultura nacional e regional, bem como o estímulo à produção independente; manda respeitar a regionalização da produção e os valores éticos e sociais da pessoa e da família. No Art. 222 reserva-se a propriedade a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos. E no Art. 223, fixa-se a maneira de outorgar e renovar concessão, permissão e autorização pelo Poder Executivo, seguida de apreciação do Legislativo. Dificulta-se sensivelmente a possibilidade de não renovação da concessão. Finalmente, no Art. 224 institui-se o Conselho de Comunicação Social como órgão auxiliar do Congresso.

A repulsa à censura, praticada abusivamente no tempo da ditadura militar, é mais que compreensível e só pode ser saudada em nome da cidadania e dos direitos humanos. Entretanto, os problemas deixados pelo caminho são maiores que as soluções aventadas, tais como:

- a) diante do poder das empresas, sobretudo da Globo, não foi possível regulamentar a Constituição, sobretudo no que se refere ao direito de defesa das pessoas e da família;

-
- b) a União só tem à disposição instrumentos muito pouco eficientes, restritos à assim dita "classificação indicativa" dos espetáculos e ao funcionamento do Conselho Nacional de Liberdade de Expressão (Codeliber), que faz parte da estrutura do Ministério da Justiça até hoje, mas permanece "congelado"; no decorrer de 1993, foram feitas tratativas com os interessados (Associação Brasileira de Rádio e Televisão - Abert, Associação Brasileira de Imprensa - ABI, e entidades interessadas como Igrejas, Sindicatos dos Artistas, professores etc.), e o resultado, manejado ostensivamente pela Abert, foi a "auto-regulação" através de um código de ética;
 - c) a idéia original de estatuir um Conselho de Comunicação Social com forte participação da sociedade interessada, também para regular a outorga e renovação das concessões não vingou, sendo substituída por um Conselho interno ao Congresso Nacional, sem efeito; com isto a sociedade foi privada de exercer qualquer forma de controle sobre a comunicação social;
 - d) as finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas, bem como a regionalização da programação não são, em absoluto, respeitadas, já que o sistema segue apenas critérios comerciais, com características de certo monopólio pela Globo; o Sindicato dos Artistas reclamam sobretudo contra a homogeneização excessiva deste tipo de programação, por exemplo, da imposição da linguagem de Ipanema para todo o país;
 - e) a liberdade de expressão, tomada de modo absoluto, acaba revertendo-se em coerção da mesma liberdade, o que tem dado azo a considerar a Imprensa como poder paralelo, já que pode dizer o que quiser, sem obrigação de comprovar; ao mesmo tempo, tem levado ao abuso da violência e do sexo na televisão, para fins comerciais, com efeitos pelo menos duvidosos sobre o processo de formação da juventude e sobre a intimidade da família.

Claramente, o texto constitucional foi manobrado de tal forma que o direito ficou com as empresas, e o dever com os ouvintes. A parte educativa e informativa na televisão é de menor relevância, porque claramente se sobrepõe o critério comercial. Isto permite falar de efeito imbecilizante, pelo menos no sentido do "pão e circo", seja pela veiculação de programações alienantes, como muitas novelas, seja pela captação do interesse das crianças e jovens, que passam mais horas diante da televisão do que preocupados com o estudo. Como decorrência, existem várias revistas que se especializam em "fofocas" de televisão, onde a alienação é levada adiante e possivelmente são mais lidas que jornais, por exemplo. Parece ser um comércio muito lucrativo da futilidade, com base no baixíssimo espírito crítico da população.

II.4 Política de Segurança Pública

Ultimamente, a imagem do país está com insistência ligada à violência. Algumas chacinhas ficaram para a história: a da Candelária contra crianças e adolescentes, a do Carandiru contra presos, a de Vigário Geral contra a população em geral. Principalmente no Rio e em São Paulo, e suas regiões metropolitanas, a marca da violência já faz parte do dia-a-dia, empanando profundamente as polícias e os governos. Como o noticiário sobre o Rio é mais farto, a televisão transmite a impressão de uma praça de guerra, na qual os bandidos, principalmente traficantes, desafiam a polícia e o go-

verno de maneira sistemática. Recentemente, após roubo praticado em arsenais do Exército, aparece também o mesmo desafio às Forças Armadas, demonstrando um Estado dentro do Estado. Esta realidade tornou-se tão gritante, que um programa de televisão - *Aquí, Agora*, do Sistema Brasileiro de Televisão (Sílvio Santos) - se mantém com grande êxito no ar explorando a violência diária nas periferias de São Paulo. O quadro é simplesmente alarmante.

Em termos de política de segurança, a Constituição atribui aos Estados esta tarefa, através das Polícias Militares e Cíveis. Em particular a Polícia Militar tem assumido a feição de "poder paralelo", tamanha é sua participação no mundo do crime, chegando-se a afirmar que é muito difícil distinguir entre policial e bandido, pois são da mesma turma. Com efeito, de modo geral são recrutados em camadas mais pobres da população, detêm preparo duvidoso, tanto em termos de capacidade técnica, quanto de entendimento dos direitos humanos, recebem salários muito baixos. O suborno e a corrupção tornam-se práticas fáceis, chegando o Procurador Biscaia em Seminário em Belém (em fins de agosto de 1994) a afirmar que, se tivesse 500 policiais decentes, acabaria com o crime no Rio.¹⁸

Por conta disso, retorna sempre o desiderato da sociedade e de parlamentares no sentido de submeter os crimes comuns de militares à justiça comum, não à justiça militar, pois nesta seria freqüente a autoproteção corporativa (o mais conhecido é o Projeto Hélio Bicudo). Na verdade, não temos uma política nacional de segurança pública, relegada a iniciativas trôpegas dos Estados, onde é comum o governador não ter o comando dos policiais. No Ministério da Justiça existe apenas um Departamento de Assuntos da Segurança Pública, que faz parte da Secretaria de Polícia Federal, auxiliado na tarefa por um Conselho que se reduz aos próprios Comandantes das Polícias estaduais, sem controle adequado por parte da sociedade interessada. No decorrer de 1993, o Ministério da Justiça, por decorrência da Conferência sobre Direitos Humanos da ONU, em Viena (junho), propôs-se, juntamente com a colaboração das entidades civis de direitos humanos e parlamentares interessados, a montar uma política de segurança pública, que mereceu o nome de Pacote da Violência, embora fosse um Programa Nacional de Cidadania e Combate à Violência. Foram meses de trabalho conjunto, organizaram-se duas Jornadas contra a Violência, com participação de autoridades da União e dos Estados, mais entidades civis, dos quais resultou um elenco de medidas que tinham por objetivo:

- a) ordenar o governo federal pela ótica dos direitos humanos também, através de um Fórum de Ministros, que congregasse todos os Ministérios dentro de um enfoque matricial integrado;
- b) instituir uma Secretaria Federal de Segurança Pública para compor junto com os Estados e coordenar nacionalmente uma política de segurança pública, incluindo-se o cadastro de crimes e a redefinição do Conselho Nacional de Segurança Pública; a Polícia Federal tornar-se-ia órgão autônomo inter-setorial, como deve ser, passando a estrutura legal de Secretaria dela para a nova iniciativa;
- c) passar para a justiça comum os crimes comuns de policiais militares;

¹⁸ Cfr. noticiário no Jornal local "O Liberal", de 02.09.94.

-
- d) agravar as penas de crimes contra crianças e adolescentes praticados por adultos, principalmente para evitar que sejam explorados no tráfico e na prostituição;
 - e) restringir o acesso a armas e diminuir a presença da segurança privada;
 - f) instituir a remissão da pena pela educação também, ao lado da do trabalho;
 - g) instituir bolsa de estudo dada às respectivas famílias para retirar crianças da rua, levando-as a estudar, já que, sem resolver o problema da sobrevivência, as políticas sociais básicas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente são relativamente inócuas;
 - h) acrescentar às fontes do Fundo da Criança e do Adolescente 1% das loterias, para que exista um aporte estrutural e possa ser usado em combinação com as bolsas de estudo;
 - i) rever radicalmente do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, para dar-lhe efetividade nas intervenções, poderes de atuar, viabilidade orçamentária, e sobretudo participação majoritária da sociedade organizada;
 - j) definir os crimes contra tortura, direitos humanos e o novo Conselho Nacional dos Direitos Humanos, com vista a aprimorar a base legal de funcionamento.

Estas eram as principais medidas, que, por força de injunções várias, sobretudo resistências surdas e parca iniciativa do governo, foram apenas oficialmente anunciadas, mas jamais efetivadas. Somente um ou outro pedaço acabou chegando ao Congresso, ao contrário do que tinha sido o compromisso original de oferecer um "pacote" unitário, sob a marca da "urgência urgentíssima" a que o governo tem direito constitucional. O senso de autodefesa das corporações policiais é extremamente exacerbado, também das polícias civis, de modo geral privilegiadas em comparação com as militares. Embora perfazendo, obviamente, uma necessidade ineludível da sociedade, também porque a violência tende a se agravar no mundo todo, qualquer crítica é tomada como atentado à própria existência.

Como os assaltos contra carros-fortes recentemente se avolumaram, ficou patente também o atraso tecnológico das polícias, já proverbial frente aos traficantes. Enquanto estes adquirem armamento sofisticado, usam vastamente a eletrônica e a informática, os policiais se apresentam obsoletos em todos os sentidos, o que certamente denota a necessidade urgente de rever a forma de recrutamento, preparação profissional, capacitação permanente, equipamento, base tecnológica, para que os policiais possam dar conta do desafio, levando-se em consideração, ademais, o risco de vida implicado. Neste sentido, a crítica absoluta aos policiais militares é injusta, não só porque não se pode generalizar, mas sobretudo porque se desconhece a importância essencial para a sociedade. Mais que criticar, é mister refazer a proposta, levando-se em conta igualmente os direitos dos policiais. Pode-se certamente dizer que o policial está mais preparado para o crime cometido pelo "ladrão de galinha", a quem pode facilmente intimidar, não sendo o caso frente ao crime "nobre", que impli-

ca inteligência de planejamento e ação, ao lado de manuseio farto de recursos financeiros e bélicos¹⁹.

Num breve esforço de sistematização preliminar, podemos sugerir em termos de "causas" da criminalidade no mundo de hoje, em particular no Brasil:²⁰

- a) a *razão principal da violência ainda é a pobreza*, representada sobretudo pelo exército de crianças e adolescentes que buscam na rua uma chance de sobrevivência; são os "ladrões de galinha", que vão para a prisão, e que são maltratados pelos agentes da segurança e da justiça; a estreiteza do mercado de trabalho está na raiz desta criminalização, agravada pela recessão econômica;
- b) o *lucro imediato e fácil* também é razão de violência, dando azo ao surgimento dos crimes "nobres", que implicam uso da inteligência e tecnologia, como é o caso do tráfico de drogas, seqüestros, assaltos a bancos e a carros-fortes, a assim dita contravenção etc.; é o tipo de crime capaz de desafiar as polícias e governos, colocando-os contra a parede, agindo tanto no caminho da intimidação eficaz, quanto no suborno sistemático;
- c) tem preocupado também o surgimento das *gangues* de classe média, que corresponderia ao cultivo da violência entre jovens, dentro de um contexto múltiplo de causas conjugadas; serviu como marco demonstrativo o massacre de um jovem em Brasília por colegas, assassinado com golpes aprendidos na assim dita arte marcial; a mídia tem influência evidente, ainda que não se saiba dimensionar ainda cientificamente de modo adequado, bem como a ociosidade por falta de oportunidade de trabalho, sem falar em conflitos de retaguarda oriundos da crise da família;
- d) considera-se também causa da criminalidade a *impunidade* genérica na sociedade, a começar pela elite econômica e política, mas igualmente do Estado e seus aparatos repressivos, revelando que não temos na prática um Estado de Direito; falam por si os eventos ocorridos recentemente no Congresso, levando a condenar muito poucos corruptos e nenhum corruptor, numa demonstração escancarada da margem de manobra que o "malandro" detém.

Por falta de dados sistemáticos, não é possível construir um panorama integrado da violência no país, a não ser por pedaços intermitentes. A área da criminalidade tem como marca, entre outras, a tendência a esconder fatos e a fabricar versões, o que torna muito difícil a apuração realista dos fenômenos. Mesmo assim, pode-se dizer que a imagem desgastada que o país tem diante do mundo, embora injusta frente a outros países semelhantes ou piores, mas que não estão na berlinda, corresponde à realidade. Dados disponíveis²¹ mostram que haveria, para 1993, 126 mil presos no país, quase todos homens (97%). Destes, 48% cumprem pena irregularmente em cadeias públicas, já que deveriam estar em penitenciárias.

¹⁹ LIMA, W.S. 1991. *Quatrocentos contra um - Uma história do Comando Vermelho*. Vozes/Aser, Petrópolis.

²⁰ DEMO, P. 1994. *Violência Social - Prenúncios de uma avalanche*. In: *Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Ministério da Justiça, Brasília, 1(3), jan./jun., p. 9-34.*

²¹ Departamento de Assuntos Penitenciários, da Secretaria dos Direitos da Cidadania e Justiça, do Ministério da Justiça.

Em 297 estabelecimentos penais (penitenciárias e cadeias públicas), encontrar-se-iam 51,6 mil vagas, o que estabelece uma média nacional de 2,5 presos por vaga, e um déficit de 74,5 mil vagas. Esta superlotação crônica representa talvez a causa maior pela média de 2 rebeliões e 3 fugas por dia. Estabelecimentos em situação precária são 175, sendo necessários mais 130 para desfazer a superlotação. O custo médio de manutenção do preso é de 3,5 SM por mês.

Seriam em número de 345 mil os mandados de prisão expedidos e não cumpridos. Na média de 1 milhão de crimes por ano, 72% constam como processos por roubo ou furto, e 28% por homicídio, lesão corporal, aborto, estupro, corrupção, tráfico e porte de drogas. *A idade média do preso recai em 68% sobre pessoas com menos de 25 anos de idade, sendo que 2/3 são negros e mulatos; 89% são presos sem atividade produtiva ou trabalho fixo; 76% são analfabetos ou semi-analfabetos; 95% são pobres; 98% não podem contratar advogado; 85% cometem reincidência.* Para 1992, houve 233 mil prisões, 18,6% em São Paulo, 15,1% na Bahia, 14,8% em Minas Gerais, 8,9% em Alagoas, 7% no Pará, 6,7% no Rio de Janeiro, 3,4% no Paraná. Chama a atenção o posicionamento de Alagoas, ao lado do Pará, sobretudo.

Tais dados ressaltam, de modo muito ostensivo, a prevalência da pobreza como fonte da violência, de um lado, e, de outro, a inutilidade do encarceramento. Dada a superlotação atual, é necessário construir novas penitenciárias. Entretanto, diante da taxa de reincidência, hoje muito agravada pelo contágio crescente da *aids* (já mais de 1/3), sem falar nos massacres ultimamente ocorridos (Carandiru sobretudo), trata-se de um sistema que funciona pelo avesso, na mais absoluta contradição. A sociedade, na penitenciária, acaba sustentando a exasperação da violência contra si própria.²²

Foi aprovado no Congresso projeto de Lei que destina 3% das loterias e outras fontes menores para aplicação na problemática penitenciária (mais de US\$ 20 milhões por ano), o que permitiria monitorar uma política penitenciária por parte da União, embora não seja viável com isto superar o déficit no curto prazo, já que uma penitenciária para 500 presos custa entre US\$ 10 e 15 milhões de dólares. Em que pese este grande avanço, a situação atual das penitenciárias e dos presos reflete com duro realismo a violência com que a violência é respondida, num quadro de estapafúrdias injustiças. Duas injustiças são mais ostensivas: são presos sobretudo pessoas humildes, e, uma vez presas, estão condenadas a não mais se reabilitar. Campeia a ociosidade, ao lado dos maus tratos, com freqüente convivência da administração carcerária. Do ponto de vista do Estado, duas são as maiores incongruências: a falência do Executivo (União e Estados), que não se habilita a dar conta do problema de maneira digna, com exceção da recente criação do Fundo, e a falência da Justiça, que não funciona, ou funciona venalmente. Sobretudo no eixo Rio/São Paulo a recuperação dos presos é quase evento esporádico, o que mostra a contradição dos gastos implicados. Entretanto, no Sul a recuperação é bem mais significativa, chegando no Rio Grande do Sul a mais ou menos 40%, o que mostra também que é possível pensar e fazer de modo efetivo uma política penitenciária.

²² OLIVEIRA, E. *O Censo Penitenciário e a crueza existencial das prisões no Brasil. Depoimento prestado à Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara dos Deputados, 29.06.93, Brasília, 12 pp.* MELOSSI, D. & PAVARANI, M. 1980. *Cárcel y Fábrica - Los orígenes del sistema penitenciario (Siglos XVI-XX). Siglo XXI. México.* PINHEIRO, P.S. (Org.). 1982. *Crime, violência e poder. Brasiliense. São Paulo.* BENEVIDES, M.V. 1982. *A violência brasileira. Brasiliense. São Paulo.* BENEVIDES, M.V. 1983. *Violência, povo e poder. Brasiliense. São Paulo.*

Tomando-se como foco de atenção o Estado do Rio de Janeiro,²³ em termos de violência, pode-se dizer que, de 1985 a 1992, houve recrudescimento sistemático até 1990, voltando depois de novo a crescer:

- a) quanto a homicídios, de um índice de 38,23 registros por 100 mil habitantes em 1985, passou-se a 63,03 em 1990, ficando em 55,21 em 1992, no Estado; na cidade do Rio de Janeiro, esta evolução foi sistemática de 33,35 em 1985 até 1992, com 60,75; na Baixada, observava-se, desde logo, um índice inicial quase dobrado (63,22 em 1985), subindo em 1989 para 96,04, e ficando em 74,67 em 1992;
- b) em termos de comparação internacional e quanto a homicídios, o Rio de Janeiro apresentava 60,74 por 100 mil habitantes, superado, nos Estados Unidos, apenas por Washington, com 77,77, vindo a seguir Detroit com 56,62, Dallas com 44,39, Houston com 34,83, Philadelphia com 31,72, Nova York com 30,66, Los Angeles com 28,42, observando-se em Pitsburg apenas 9,46;
- c) com referência a outros países, sobretudo europeus, os índices de homicídio por 100 mil habitantes são muito mais baixos, em 1990: 1,00 no Japão, 2,26 na Inglaterra e Gales, 2,30 na Áustria, 2,43 na Espanha, 2,78 em Portugal, 3,90 na Alemanha, 4,46 na França, 5,81 no Chile, 6,40 na Itália, 9,40 nos Estados Unidos;
- d) quanto a crimes contra a pessoa e contra o patrimônio no Estado do Rio de Janeiro, o índice era de 351,66 e 990,51 para 1985, atingindo 377,12 e 1071,50 em 1989, ficando em 358,48 e 1061,45 em 1992, respectivamente.

Passando para o Distrito Federal, diz o relatório da Secretaria de Segurança Pública:²⁴

- a) "De 1983 a 1987, a criminalidade apresentou um expressivo crescimento, com uma variação média anual de 15.4%, partindo de 18.1 registros por grupo de 1 mil pessoas em 1983, e culminando com o índice de 32.1 registros em 1987, quase o dobro... Ao contrário, em 1988 o fenômeno decresceu com uma variação de -8% em relação a 1987, continuando a regredir em 1989 com uma variação de -4.7% em relação a 1988, uma vez que, nesse ano registrou-se um índice de 29.5 ocorrências por 1 mil pessoas e, em 1989 ... de 28.1 registros. Após o arrefecimento em 1988 e 1989, os números da criminalidade voltaram a recrudescer em 1990, apresentando um crescimento médio anual de 5.3% até 1992... Em 1990, os registros subiram para 29.8..., em 1991 para 30.2...e, em 1992 para 32.8 ocorrências" (p. 2).
- b) se observarmos os registros por média diária, houve um agravamento sistemático de 1983 a 1992: 63.5 em 1983, 125.8 em 1987, 116.1 em 1989, e 148.4 em 1992, mais do dobro com relação a 1983; permanecendo em anos mais recentes (1991 e 1992), a criminalidade aumentou em 12.9% em termos absolutos referentes a registros; furto de veículos lidera os aumentos, com 25.7% (3,3 mil em

²³ Dados apresentados no Seminário Mídia e Violência, Hotel Glória, Rio de Janeiro, Junho de 1993. Pesquisa do ISER. Secretaria Estadual de Segurança Pública.

²⁴ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Segurança Pública. Análise Estatística Nº 02/93. Criminalidade no Distrito Federal - 1983-1992.

1992, 2,6 mil em 1991); ao mesmo tempo, pode-se ver que tal aumento incide mais em crimes de roubo e furto, o que levaria a secundar as hipóteses em torno das causas: "crise econômica, desemprego, incremento populacional periférico..." (p. 12);

c) especificamente quanto a homicídios no Distrito Federal, os registros em termos de média diária foram de 0.43 em 1983, atingindo 0.92 em 1990, 0.97 em 1991, e 0.83 em 1993; em termos de localização, para 1991 e 1992, sempre mais de 50% dos homicídios ocorreram em Ceilândia, Samambaia e Gama, com expressiva liderança da primeira (acima de 30%); mais de 30% das vítimas, em 1992, eram pessoas de 18 a 23 anos de idade, sendo quase 30% os agressores da mesma faixa etária.

Alguns outros dados parcelares apontam, da mesma forma, para um quadro agravante de criminalidade e violência, no que tange o trânsito, tráfico de drogas, crimes contra a mulher etc.:

a) no Distrito Federal,²⁵ comparando o 1º trimestre de 1992 com o de 1993, acidentes com vítimas fatais aumentaram em 73,5% (de 27 casos para 50), ainda que outros itens tenham diminuído, inclusive quanto ao total (-9.8%);

b) referindo-se ao país como um todo, diz o relatório:²⁶

"Para cada dia do ano de 1989 e 1990 podemos resumir:

	1989	1990
Pessoas mortas	75	62
Pessoas feridas	1.075	825
Pedestres mortos	30	25
Pedestres atropelados	234	217
Veículos envolvidos	1.100	897

"No ano de 1990:

- Morreram 22.481 pessoas;
- Ocorreu 1 vítima a cada 1,6 minuto;
- 1 carro acidentado a cada 1,6 minuto;
- 1 pessoa morta a cada 23 minutos;
- 1 pedestre morto a cada 57 minutos;
- 62 pessoas mortas por dia;
- para cada pessoa morta, 13 ficaram feridas;
- um pedestre ferido a cada 6,8 minutos;
- 1 moto envolvida em acidentes a cada 10 minutos;
- 1 automóvel acidentado a cada 2,7 minutos" (p. 24).

c) quanto ao tráfico de drogas, constata o relatório da Polícia Federal,²⁷ comparando o 1º com o 2º trimestre de 1993:

²⁵ GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Segurança Pública. Análise Estatística nº 04/93. Acidente de Trânsito no Distrito Federal - 1º Trimestre 1993.

²⁶ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Departamento Nacional de Trânsito. Acidentes de Trânsito. S/D.

- no trimestre de abril a junho foram apreendidas quase 3 toneladas de cocaína, totalizando 3,4 toneladas no 1º semestre de 1993; houve crescimento de 543,8% no 2º trimestre;
 - a maconha aparece em segundo lugar, com 2 toneladas, 47.5% inferior ao 1º trimestre (quase 4 toneladas);
 - em 1990, fora indiciados 2.191 traficantes; em 1991, 2.188; e 1992, 1.751.
- d) quanto a crimes contra a mulher, dados da polícia civil do Rio de Janeiro para 1992,²⁸ dariam conta que 60% seriam de lesão corporal e 30% de ameaça, havendo por volta de 65 casos por 100 mil mulheres;
- e) no Distrito Federal, segundo relato da Delegacia Especializada,²⁹ estaria ocorrendo agravamento sensível em termos de crimes contra a mulher, podendo-se destacar: em 1992 teriam sido presos menos de 10 estupradores, subindo este número para mais de 50 em 1993 (até julho); em 1992, 57.6% dos crimes eram cometidos contra adultos, chegando, em 1993, a 60% os crimes contra crianças e adolescentes de 2 a 17 anos de idade; estaria crescendo muito o número de vítimas também no Plano Piloto.

O aumento recente da criminalidade no país é voz corrente. Apenas para destacar um exemplo, no Estado do Amazonas, como mostra a Tabela 13, as ocorrências criminais cresceram em 53% de 1991 a 1993 no total. Os crimes contra a pessoa, entretanto, cresceram em 107% no mesmo período.

TABELA 13
Ocorrências Criminais no Amazonas

Discriminação	1991	1992	1993
Contra a pessoa	4.926 (100)	6.438 (131)	10.196 (207)
Contra o patrimônio	6.447	7.890	7.756
Outras	4.657	5.641	6.560
Total	16.030 (100)	19.969 (125)	24.512 (153)

Fonte: Secretaria de Estado da Justiça, Segurança Pública e Cidadania/AM.

No Rio de Janeiro, que está sob o foco da imprensa nacional e internacional em termos de violência, a Tabela 14 revela que, para 1993, dentre os delitos contra menores de 18 anos, 36,9% são homicídios dolosos, e 22,3% homicídios culposos, chegando já a quase 60% do total. Marcante é, sem dúvida, que os homicídios dolosos cresceram, entre 1991 e 1993, em 83%.

²⁷ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Polícia Federal. Divisão de Repressão a Entorpecentes.

²⁸ GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Secretaria de Polícia Civil. Delegacia de Atendimento à Mulher.

²⁹ Dados colhidos de conferência feita por Deborah S. Menezes, Delegada-Chefe da Delegacia Especial de Atendimento à Mulher do Distrito Federal, Seminário da Organização das Mulheres Soropbimistas, Ministério da Justiça, 24.08.93.

TABELA 14
Delitos Contra Menores de 18 Anos no Rio de Janeiro, 1993.

	Homicídio Doloso	Homicídio Culposo	Morte Suspeita	Enc. Cadáver	Mortes / Assistência Médica	Suicídio
Rio de Janeiro	36,9%	22,3%	7,3%	3,6%	29,0%	0,9%
			1991		1992	1993
	Homicídio dolosos		306 (100)		424 (138)	560 (183)

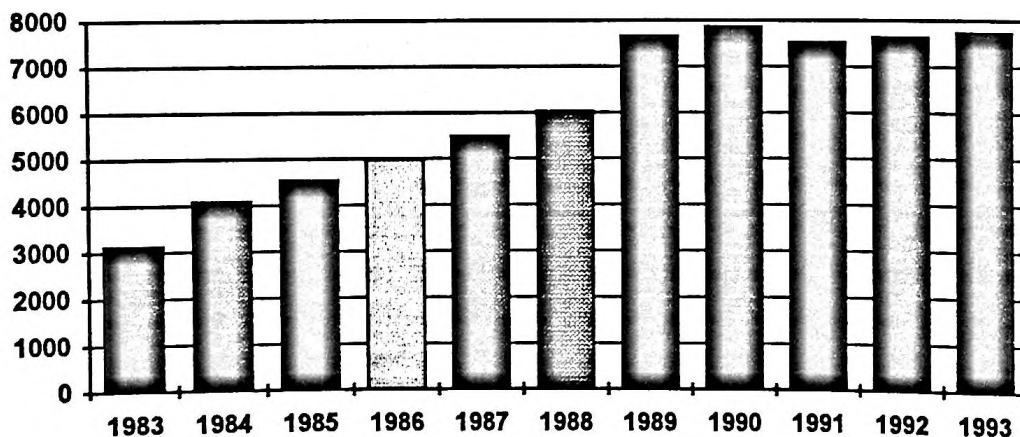
Fonte: Secretaria de Estado de Polícia Civil/RJ.

Um olhar lançado no tempo, como indica a Tabela 13, mostra que no Rio de Janeiro os homicídios dolosos, entre 1983 e 1993, mais que dobraram, passando de 3127 a 7738. Este número foi superado levemente em 1990 (7858), permanecendo acima dos 7 mil casos a partir de 1989.

TABELA 15
Homicídios Dolosos, 1983-1993, Rio de Janeiro.

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
3.127	4.097	4.542	4.996	5.483	6.023	7.654	7.858	7.518	7.635	7.738

GRÁFICO 2
Evolução dos Homicídios Dolosos, Rio de Janeiro, 1983-1993.



Fonte: Secretaria de Estado de Polícia Civil/RJ.

O Gráfico 2 ilustra vividamente a elevação rápida que os homicídios dolosos tiveram entre 1983 e 1989, a partir de cuja data o Rio de Janeiro passou a representar, com veemência, a terra da violência, sobretudo nas periferias e baixadas. No Distrito Fe-

deral a situação parece semelhante, conforme se vê na Tabela 16: as ocorrências criminais cresceram em 3,6% no total, de 1992 para 1993, mas os homicídios aumentaram no mesmo período em 41,4%.

TABELA 16
Ocorrências Criminais no Distrito Federal, 1992-1993.

	1992	1993	Aumento
Total	26.036	26.971	3,6%
Homicídios	302	427	41,4%

Fonte: Secretaria de Segurança Pública do GDF.

O Censo Penitenciário do Estado de São Paulo, de julho de 1994, tem revelações bastante contundentes, podendo-se ressaltar:

- a) há 30.536 presos em detenções e penitenciárias (sem contar os 20 mil dos distritos policiais e cadeias); 13 mil estão em situação irregular em termos do cumprimento da penas;
- b) o déficit de vagas é de 42 mil; dos 453.747 sentenciados, somente 13.211 estão confinados em cadeias ou distritos policiais; 42 penitenciárias e casas de detenção estão superlotadas (oferecem 24.442 vagas, mas tinham 30.536 presos);
- c) em 1993, a Justiça Paulista determinou a prisão de 59.797 pessoas, das quais apenas 23.801 (40%) estavam de fato presas;
- d) em relação a novembro de 1993, a população carcerária teria aumentado em 5,1%; a mudança mais visível é o decréscimo forte da população feminina (97% dos presos são homens);
- e) dos presos são assaltantes; 55% têm até 30 anos de idade; 10% são analfabetos, e 80% têm o 1º grau.

II.5 Política de Justiça e Direitos Humanos

O Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana - CDDPH - foi criado pela Lei nº 4319, de 16.03.64, um pouco antes da intervenção militar, dentro da estrutura do então Ministério da Justiça e Negócios Interiores, tendo como finalidade assegurar o efetivo respeito dos direitos do homem e das liberdades fundamentais. Desde 1971 (Lei nº 5763, de 15.12.71), o CDDPH está assim composto por:

- a) Ministro da Justiça - Presidente;
- b) Representantes do Ministério das Relações Exteriores, do Conselho Federal de Cultura e do Ministério Público;

-
- c) Presidentes do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, da Associação Brasileira de Imprensa e da Associação Brasileira de Educação;
 - d) Professores catedráticos de Direito Constitucional e Penal de Faculdades Federais, eleitos pelos demais membros por período de dois anos, permitindo-se a recondução;
 - e) Líderes da Maioria e Minoria na Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Passou a ser obrigatório reunir-se pelo menos seis vezes ao ano ordinariamente e publicar as súmulas. O Vice-Presidente é eleito por um ano, na primeira sessão de cada período. A deliberação é por maioria, supondo-se que a maioria absoluta dos membros esteja presente. Ao ser encaminhada matéria aos Conselheiros, têm o prazo de quinze dias para apresentar parecer. Vinculada ao Gabinete do Ministro existe uma Secretaria-Executiva que dá suporte ao funcionamento do Conselho e funciona sobretudo como receptora de denúncias. Quando se instala processo, o relator, ao fazer o relatório, pode ouvir interessados.

Não deixa de ser notável que o país possua, desde 1964, esta instituição, embora sua atuação seja muito pouco incisiva. A relação entre denúncias e soluções é muito baixa, sem falar que não conseguiu aparecer para a sociedade como órgão capaz de instalar uma política de direitos humanos. No programa de cidadania e combate à violência levado a efeito em 1993 no Ministério da Justiça, sob coordenação da Secretaria dos Direitos da Cidadania e Justiça, estava prevista ampla reformulação do Conselho, cuja proposta foi basicamente elaborada pelas entidades civis. As metas eram:

- a) rever a composição, dando presença majoritária para a sociedade, ainda que a presidência ficasse com o Ministro da Justiça;
- b) refazer a Secretaria-Executiva para dar suporte gerencial e financeiro adequado;
- c) redefinir as funções, incluindo a ampliação substantiva dos poderes de atuação, acoplada a outro projeto de definição dos crimes de tortura e contra o próprio Conselho, que se chamaria Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH;
- d) servir de conselho-mãe para todos os conselhos de defesa de direitos, e introduzir sistemática federativa em termos de articulação dos conselhos nos Estados e Municípios.

Esta proposta acabou não vingando, frustrando sobretudo as entidades civis, mas sinalizou rumos novos necessários para implantar no país uma verdadeira *política de direitos humanos*. As pressões advêm de todos os lados. Entidades internacionais e mesmo governos de outros países pressionam para que se resolvam crimes que alcançam maior repercussão na mídia. O governo está interessado em retocar sua própria imagem, profundamente desgastada, por mais que a situação no Brasil não seja, necessariamente, pior que a de outros países. Dificilmente um país, mesmo desenvolvido, tem moral para pregar direitos humanos para os outros, mas é fato que a violência social no Brasil tem aumentado assustadoramente, que o comprometimento do Estado (Executivo, sobretudo através das polícias, Judiciário, pela morosi-

dade e venalidade, Legislativo, pela alheamento, sem falar nos governos estaduais e municipais) se tornou evidente, que a atuação do CDDPH é pífia.

Entre tantos problemas, preocupa a inoperância, que poderia retornar mesmo com a revisão do Conselho. Ela advém de inúmeras causas, podendo-se destacar a título de análise preliminar:

- a) a impunidade ainda é marca registrada das elites, o que leva a dificuldades extremas de investigar e condenar;
- b) as polícias estaduais mostram-se freqüentemente coniventes, tornando-se pouco prático esperar retorno delas para prosseguir em algum processo; mesmo que a investigação seja feita pela Polícia Federal, os casos são julgados no Estado, implicando lisura processual difícil de encontrar;
- c) a própria independência dos poderes pode, neste caso, incidir negativamente, seja por problemas de entendimento mútuo, seja pela lentidão proverbial, seja pela conivência;
- d) o mau funcionamento do Estado como um todo colabora no emperramento dos processos, de tal sorte que, dentre as inúmeras denúncias, muito poucas são levadas em frente e somente algumas, quase excepcionalmente, alcançam solução.

A título de exemplo, o caso da emasculação de menores em Altamira-PA foi trabalhado com afinco pela Secretaria dos Direitos da Cidadania e Justiça do Ministério da Justiça durante o ano de 1993, incluindo a presença imediata no local do Diretor de Assuntos da Cidadania, para exigir apuração devida. A Polícia Federal fez uma investigação expedita, da qual já constava uma série de suspeitos e algumas hipóteses para o desvendamento dos crimes, inclusive tráfico de órgãos. Entretanto, nunca foi possível superar o emperramento estadual, tanto a nível do Executivo, quanto do Judiciário, o que poderá, com o tempo, levar a nada, como sempre.

Já no massacre da Candelária houve atuação mais convincente, tendo sido condenados todos os policiais implicados, o que mostra que é possível atuar com competência, contando sempre com o beneplácito estadual. Por conta desta constatação reiterada, existe algum consenso no sentido de *"federalizar" os crimes contra direitos humanos*, para permitir ao CDDPH conduzir o processo do começo até ao fim, sem com isto necessariamente trabalhar à revelia dos Estados e suas polícias. No contexto da autonomia federativa, fica muito difícil, por vezes impossível, superar entraves locais de apuração e execução penal. A idéia não é desfazer o acerto federativo constitucional, mas estabelecer regras de jogo tais que seja possível desvendar com absoluta lisura os crimes contra direitos humanos.

Ademais, é preciso levar-se em conta que tais crimes exigem tratamento correto em toda sua dimensão, por pura coerência com a causa. Se faz todo sentido urgir tais crimes com o máximo rigor, não teria qualquer sentido cometer delitos contra direitos humanos em tais processos, por causa de apurações mal feitas, processos viciados, acusações duvidosas etc. Este cuidado já implica certa morosidade, que pode ser extremamente arrastada, quando várias instâncias que não se entendem interfe-

rem no caso, como órgãos federais, estaduais e locais. Acresce ainda a dificuldade notória de definir e constatar certos crimes contra direitos humanos que implicam forte subjetividade, como ameaça de morte, tortura mental etc.

O Relatório da Anistia Internacional³⁰ de setembro de 1994 apresenta um esforço de análise das agressões aos direitos humanos, constatando que sua escalada continua, desde o Relatório de 1990,³¹ alegando-se como motivação principal a impunidade, em particular entre a polícia militar. O Relatório repassa os seguintes tópicos:

a) execuções extrajudiciais (p. 3 ss):

- relata o massacre de Vigário Geral, em agosto de 1993, que parece ter sido uma "operação inteiramente policial", tendo morrido 21 pessoas; o inquérito acusou 28 policiais militares, 3 da polícia civil e dois membros do Departamento de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro;
- em janeiro de 1994, em São João de Meriti, foram encontrados os corpos de 5 rapazes, vítimas dos esquadrões da morte;
- "a maioria das vítimas da violência urbana é constituída de jovens pobres do sexo masculino" (p. 4); no caso anterior a idade variava de 16 a 24 anos e eram negros;
- quanto à escalada, aponta: em 1991 em São Paulo, a polícia matou 1.140 civis no desempenho de suas funções, ou seja, um quarto das pessoas que sofreram morte violentas. naquele ano foram vitimadas pela polícia;
- após o massacre de Vigário Geral (setembro de 1993 a junho de 1994), "consta que 1.200 pessoas foram mortas por esquadrões da morte; nove em cada dez desses casos permanecem sem solução" (p. 5);
- usando dados do Jornal O Dia, o relatório acrescenta: "segundo o Jornal O Dia, somente na região da Baixada Fluminense, no Rio de Janeiro, havia 68 esquadrões da morte em ação no ano de 1993. Outras fontes dão números ainda mais elevados. Examinando apenas uma área do Rio de Janeiro, a Baixada Fluminense, O Dia relatou que mais de 7.500 pessoas haviam sido mortas entre janeiro de 1991 e maio de 1994. A maioria fora vítima de assassinato, em casos com todas as características de execuções por esquadrões da morte. Há alguns indícios de que o número de mortes na Baixada Fluminense esteja diminuindo desde então, devido sobretudo a uma ação repressiva, mas verificou-se um aumento paralelo do número de seqüestros e 'desaparecimentos', o que indica uma possível mudança de estratégia por parte dos esquadrões da morte. O número de mortes desse tipo na capital, a cidade do Rio de Janeiro, também, apresentou um aumento correspondente" (p. 5);

³⁰ ANISTIA INTERNACIONAL. 1994. *Além da Desesperança - Um programa para os Direitos Humanos no Brasil*. Brasília, set.

³¹ ANISTIA INTERNACIONAL. 1990. *Brasil: Além da Lei - Tortura e execução extrajudicial nas Cidades Brasileiras*. Brasília, AMR, maio.

-
- quanto a crianças e adolescentes, a Procuradoria Geral da República informa que entre 1988 e 1991, registraram-se na polícia 5.644 casos de morte violenta, muitos deles por execuções extrajudiciais;
 - o relatório reclama fortemente da impunidade dos policiais, protegidos por uma justiça própria viciada (p. 5-9); cita abundantes casos de envolvimento e a dificuldade de levar os perpetradores a juízo; são comuns os casos em que os policiais, além de não serem molestados, continuam na ativa e até são promovidos, apoiando-se muitas vezes em aludido apoio por parte da população;
 - mostra a participação dos esquadrões da morte (p. 9-13): "as vítimas são geralmente pobres e, com freqüência, indigentes; muitas são suspeitas de pequenos crimes e muitas são jovens" (p. 9); anota que entre 159 pessoas detidas entre abril de 1991 até junho de 1993 como participantes de esquadrões da morte, 53 eram integrantes da polícia militar;
 - entre 1991 e 1993 teriam sido executados no Rio de Janeiro por volta de 31 líderes comunitários (p. 12);
 - fala do risco das testemunhas e da lei do silêncio imposta às comunidades; em junho de 1994 foram encontrados os corpos de 3 crianças nos degraus de uma igreja no Rio de Janeiro (duas meninas e um menino entre 12 e 15 anos de idade); eles completam o rol de pelo menos 10 vítimas executadas extrajudicialmente em bairros do Rio (p. 13);
 - o relatório preocupa-se também com os linchamentos: em Salvador, teriam ocorrido a morte de 84 pessoas em 1989, 94 em 1990, e totais semelhantes em 1991 e 1992; em Recife registraram-se 5 linchamentos no período de um mês, entre setembro e outubro de 1993; relata em detalhe sobretudo o caso de Matupá (MT), porque foi filmado em vídeo: 3 ladrões, que tinham reféns, são convencidos pela polícia e soltá-los em troca da garantia de processamento legal; a seguir 3 são vistos caídos uns sobre os outros, em meio à multidão, e irrompem em chamas; um deles, agonizante, declara que o roubo tinha sido encomendado por um policial (p. 14);
 - quanto a assassinatos de crianças e adolescentes, o relatório é mais detalhista, por considerar o caso mais grave; parte citando o Art. 227 da Constituição que os declara "prioridade absoluta", remete-se ao ECA de 1990, e logo passa a analisar o massacre da Candelária, no qual foram mortes 8 crianças e jovens (entre 10 e 20 anos), com envolvimento preponderante da polícia militar;
 - o massacre não se limite às grandes cidades: na Grande Salvador foram registrados 129 casos em 1993; 99 em Maceió (entre janeiro e setembro de 1993); 189 em Fortaleza no mesmo período; 36 em Campinas (1993);
 - análise que as informações sobre os matadores são escassas, sem falar que "os inquéritos policiais não chegam a concluir-se na maioria dos casos" (p. 19); segundo relatório da Comissão de Inquérito da Câmara Municipal de São Paulo, dos 674 casos de assassinato de crianças e adolescentes conhecidos da polícia em

1991, apenas 335 foram encaminhados ao Judiciário, e dos casos que chegaram aos tribunais, somente 20% tiveram condenação;

- em Pernambuco, entre janeiro de 1986 e julho de 1991, dos 460 casos registrados, apenas 118 tiveram inquérito concluído e encaminhamento judicial;
- em 1992, em CPI sobre extermínio de menores, concluiu-se que a participação de policiais civis e militares está "longe de ser excepcional", e que o assassinato por policiais constituía a terceira maior causa da morte de crianças e adolescentes (p. 19);
- refere-se ainda ao apoio recebido por "uma minoria que considera crianças de rua como criminosos descartáveis" (p. 20);
- a seguir relata a violência em instituições, narrando em detalhe a convivência institucional, como no caso de Tatuapé (março de 1993): dos 113 ocupantes do Centro de Detenção Juvenil, após o tumulto, 75 tinham ferimentos e escoriações; as autoridades aceitaram apenas o número de 53, com somente duas lesões graves (p. 21);
- aborda os massacres em prisões, com destaque para Carandiru (outubro de 1992), onde morreram, sob ação policial, 111 presidiários; em 1993, a Promotoria Militar formulou acusações de homicídio contra 120 policiais militares, inclusive 40 oficiais (p. 23); em 1992, foram mortos 7 presidiários em Recife, após um distúrbio; em outubro de 1992, no Rio, 24 presidiários morreram pela ação de incêndio, primeiro, alegado como culpa dos presos, e depois, com melhor apuração, imputado aos guardas;

b) tortura (p. 23 ss):

- "a prática de tortura é comum nas delegacias no Brasil" (p. 23); ressalta o trabalho da OAB em termos de investigar os casos de tortura;

c) o estado das prisões (p. 27 ss):

- releva a incidência forte da AIDS, em por volta de 1/3 dos presos em São Paulo; "um estudo publicado em 1994 mostra que a maioria dos presidiários é composta de jovens (68%), pobres (95%) e negros (65%)" (p. 27);

d) aponta ainda que em 1994 o governo encaminhou ao Congresso um conjunto de medidas (o pacote de promoção da cidadania e combate à violência), mas estranha que nele falte a transferência para a justiça comum dos crimes comuns militares (p. 30); na realidade, constava da proposta inicial, mas as pressões foram de tal ordem, que o Ministro da Justiça não conseguiu manter a proposta, sob decepção sobretudo das entidades de direitos humanos e muitos parlamentares;

e) cita que, apesar de ocorrer um aumento claro da violência (em São Paulo houve, em 1992, 1359 mortes perpetradas por policiais, 43% mais freqüentes que em 1990), o protesto bem articulado tem efeito: em 1993, a polícia matou 239 pessoas (p. 32-33).

Este relatório teve impacto, como sempre, forte na imprensa,³² revelando que a situação do país continua sob mira cerrada nacional e internacional. Sem dúvida, tem havido esforços claros governamentais frente ao desafio de respeitar os direitos humanos, mas não se pode deixar de reconhecer que, primeiro, não temos política de direitos humanos capaz de impor-se no curto e sobretudo no longo prazo, e, segundo, a escalada da violência contra direitos humanos continua crescendo sob o signo da impunidade.

II.6 Política para Crianças e Adolescentes

O número de crianças e adolescentes em situação de rua é ainda um certo mistério, variando de alguns milhares para alguns milhões. Algumas contagens foram feitas no Rio e em São Paulo, mas geralmente ficaram abaixo do número real, pela dificuldade de cercar esta população extremamente móvel. Confunde-se facilmente situação de rua com situação de pobreza. Esta implica milhões de casos, não a outra.

No Município de Belém, em outubro de 1993, foi realizada contagem exaustiva das crianças e adolescentes em situação de rua, conforme a seguinte definição:

- a) *trabalhadores de rua com base familiar* - crianças que desenvolvem atividades econômicas, vendas ou prestações de serviços e mantêm contatos periódicos com sua família, entregando parte ou totalidade da renda auferida;
- b) *trabalhadores de rua independentes* - a diferença básica frente à categoria anterior está em que nestes a ligação familiar começa a se enfraquecer;
- c) *criança de rua* - estágio final da trajetória nas ruas, no qual perde-se o contato com a família e passa-se a morar na rua;
- d) *crianças de famílias de rua* - um grupo de indivíduos que se relaciona entre si e que vive e/ou trabalha nas ruas todo o tempo; o perfil da criança dessas famílias assemelha-se ao dos trabalhadores de rua independentes.

TABELA 17
Crianças e Adolescentes em Situação de Rua — Belém — 1993.

Total	3521	Masculino 88,5%	Feminino 11,5%
Idade	0-10: 20,0%	11-14: 53,7%	14 e +: 26,2%
Dorme na rua	7,3%	11-14: 50,8%	
Rendimento (SM)	sem: 25,0%	até 1/4: 31,6%	1/4-1/2: 18,8%

Fonte: Funpapa, Prefeitura de Belém, PA.

³² Cfr. FOLHA DE SÃO PAULO, 1-6, 15.09.94 (Anistia aponta aumento da impunidade). JORNAL DO BRASIL, 8, 15.09.94 (Anistia cobrará promessa de candidatos). CORREIO BRAZILIENSE, 9, 15.09.94 (Anistia denuncia violações a candidatos). JORNAL DE BRASÍLIA, 9, 15.09.94 (Anistia denuncia o assassinato de 5.644 crianças).

De acordo com a Tabela 17, foram contados 3 521 casos, dos quais 88,5% do sexo masculino, e 11,5% do sexo feminino, predominando, pois, a presença de meninos. O grupo etário mais representado foi o que fica entre 11 e 14 anos, com 53,7%, correspondendo também à idade mais típica da frequência à escola. Somente 7,3% (256 casos) dormiam na rua. Destes, porém, mais da metade estavam na faixa etária de 11 a 14 anos. Os rendimentos auferidos eram muito baixos: 25% não tinham rendimento, 31,6% atingiam até 1/4 de salário mínimo, e 18,8% de 1/4 a 1/2 de salário mínimo. Se somarmos as três categorias, chegamos a 3/4 da população em tela.

Esta contagem permite arriscar uma projeção linear para o país (grandes cidades), apenas como exercício ilustrativo. Se, em Belém, os casos atingiam a 3,5 mil, em São Paulo, que é pelo menos 10 vezes maior, seriam por volta de 35 mil. No Rio haveria um pouco menos, digamos uns 30 mil. Tomando-se em conta as outras 8 regiões metropolitanas, mais as cidades grandes, o número de crianças e adolescentes em situação de rua não será inferior a 100 mil. Este número é enorme, mas é bem menor do que estimativas inadequadas que confundem situação de rua com situação de pobreza.

Segundo o Mapa da Criança do IPEA,³³ para a faixa etária de 10 a 14 anos, 20,4% seriam indigentes (por volta de 3 milhões); no Nordeste a cifra cresce para 34,2%, concentrando mais da metade (57%) desta população indigente no país. Tomando-se em foco a população de 0 a 17 anos, seriam 14,8 milhões os indigentes, perfazendo 24,5% sobre o total de indigentes no país (por volta de 32 milhões). No Nordeste, 42,7% da população indigente eram pessoas de 0 a 17 anos de idade. Nesta região concentravam-se quase 60% das pessoas indigentes de 0 a 17 anos de idade.³⁴

Segundo a Tabela 18, em 1990, haveria 14,8 milhões de crianças e adolescentes de 0 a 17 anos indigentes, concentrando-se 58,5% no Nordeste e 22,8% no Sudeste. Entre 0 a 6 anos, eram 6,9 milhões, entre 7 e 14 anos 6,3 milhões, entre 15 e 17 anos 1,6 milhões, concentrando-se sempre no Nordeste principalmente e depois no Sudeste, como se vê também no Gráfico 3.

Existe, pois, um verdadeiro exército de crianças e adolescentes indigentes, em torno de 60% no Nordeste e em torno de 20% no Sudeste (neste caso, por certo, nas duas grandes Regiões Metropolitanas de São Paulo e Rio).

A gravidade desta situação não carece ser acentuada, não apenas no sentido da agressão frontal aos direitos, principalmente levando-se em conta que crianças e adolescentes são, na Constituição, a única "prioridade absoluta", como também em termos de comprometimento do futuro do país, seja pela germinação da marginalidade, seja pela reprodução de força desqualificada de trabalho. Preocupa, mais que tudo, a violência contra esta população, como mostram a Tabela 19 e respectivo gráfico:

³³ Cfr. IPEA. 1993. *Mapa da Criança: A indigência entre as crianças e adolescentes. Documentos de Política, Nº 19, nov. Brasília. DADOS do IBGE/PNAD, 1990.*

³⁴ Cfr. IPEA. 1993. *Mapa da Fome: Subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Documento de Política, Nº 14, mar. Brasília.*

TABELA 18
Crianças e Adolescentes Indigentes, por Regiões — 1990

Grupo Etário	Total	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	14,8 mi	2,3	58,5	22,8	11,3	5,1
0-6	6,9 mi	2,4	57,6	23,1	11,3	5,6
7-14	6,3 mi	2,2	59,0	22,9	11,3	4,7
15-17	1,6 mi	2,5	60,7	20,6	11,9	4,3

Fonte: Mapa da Criança, do IPEA.

GRÁFICO 3
Indigentes de 0 a 17 Anos.

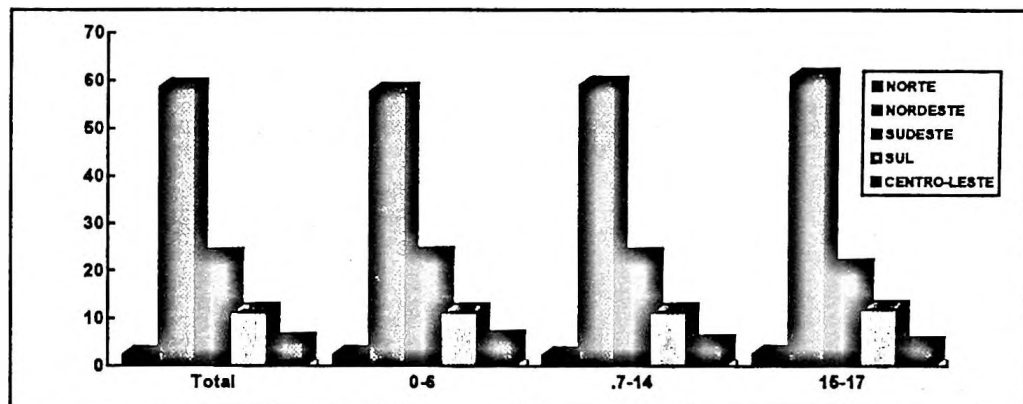
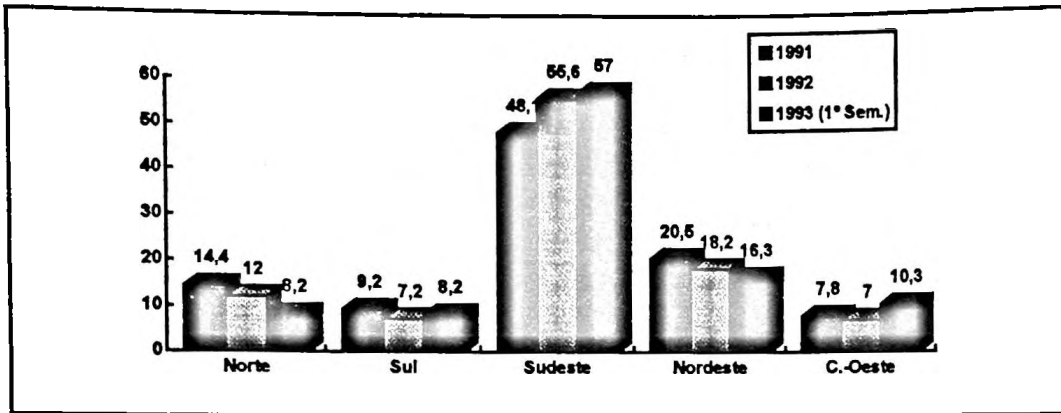


TABELA 19
Mortes Violentas por Região e Período - %.

Regiões	1991	1992	1993 (1º Sem.)
Norte	14,4	12,0	8,2
Sul	9,2	7,2	8,2
Sudeste	48,1	55,6	57,0
Nordeste	20,5	18,2	16,3
Centro-Oeste	7,8	7,0	10,3

GRÁFICO 4
Mortes Violentas de Crianças e Adolescentes, por Região E Período



Fonte: IML dos Estados/CBIA:

- 1991: RO, AC, AM, PA, AP, MA, PI, RN, PB, AL, BA, MG, RJ, PR, MS, MT, GO, DF
- 1992: Todos, exceto: TO, CE, BA, SP, SC, RS, GO
- 1993: Todos, exceto: TO, BA, SC, DF.

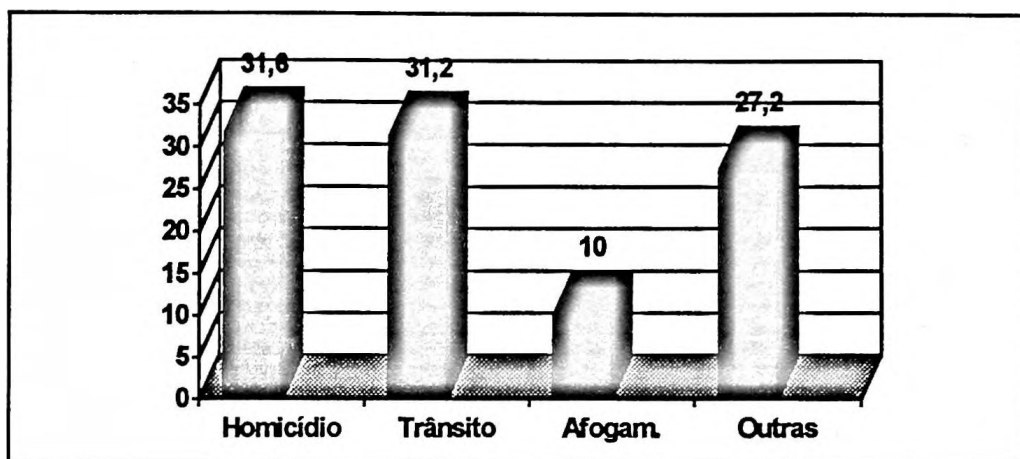
- a) embora para 1993 os dados sejam apenas do 1º semestre, nota-se que a evolução indica agravamento, visível no Sul e no Centro-Oeste;
- b) no caso do Sudeste, 1993 já indicava incidência maior que os dois anos anteriores, mostrando uma tendência ostensiva de agravamento.

Tomando-se em conta as três principais causas de morte violenta, a Tabela 20 e seu respectivo gráfico sugerem a concentração em homicídios e no trânsito, além do afogamento, revelando traços de extrema violência na sociedade. Em primeiro lugar, o extermínio de crianças e adolescentes já faz parte da paisagem nacional, sobretudo em certas regiões metropolitanas, razão pela qual abrangia 31,6% dos casos. Praticamente no mesmo patamar apareciam as mortes causadas pelo trânsito, dando a entender que a sociedade e os governos são incapazes de disciplinar a circulação de veículos pelas ruas, tornando a estas locais de grande violência. Assim, mais de 60% das mortes violentas se devem, para 1992, a homicídio e acidentes de trânsito.

TABELA 20
Três Causas Principais de Morte Violenta de Crianças e Adolescentes — 1992

Total/Causas	Homicídio	Trânsito	Afogamento	Outras
100	31,60	31,20	10,00	27,20

GRÁFICO 5
Três Causas Principais de Morte Violenta - %



Fonte: IML de quase todos os Estados — 1992/CBIA.

Obs.: "Outras" = todas as outras causas, menos as três.

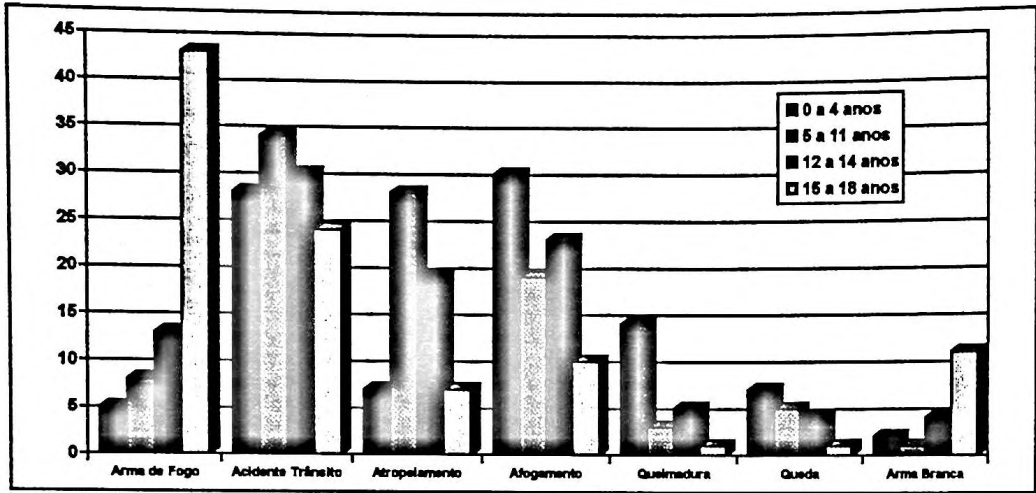
Observando as mortes violentas por grupos de idade, encontramos variações interessantes, conforme a Tabela 21 e respectivo gráfico:

TABELA 21
Principais Causas de Morte Violenta, por Grupos de Idade — %

Idade	Arma de Fogo	Acidente Trânsito	Atropelamento	Afogamento	Queimadura	Queda	Arma Branca
0 a 4	5	28	7	30	14	7	2
5 a 11	8	34	28	19	3	5	1
12 a 14	13	30	19	23	5	4	4
15 a 18	43	24	7	10	1	1	11

- na faixa de 0 a 4 anos, a maior incidência é de afogamento (30%), seguida de acidente de trânsito (28%) e queimadura (14%);
- na faixa de 5 a 11 anos, a maior incidência passa ser acidente de trânsito (34%), seguida de atropelamento (28%) e afogamento (19%);
- na faixa de 12 a 14 anos, predomina de novo o acidente de trânsito (30%), seguindo-se afogamento (23%) e atropelamento (19%);
- na faixa de 15 a 18 anos, a concentração maior está na arma de fogo (43%), seguindo-se acidente de trânsito (24%) e arma branca (11%).

GRÁFICO 6
Principais Causas de Morte Violenta, por Grupos de Idade



Fonte: IML de quase todos os Estados, CBIA.

Outra face da violência contra crianças e adolescentes aparece na necessidade precoce de trabalhar, como mostra a Tabela 22:

TABELA 22
Características do trabalho de crianças e adolescentes — 1990

Taxa de atividade da população	(100)
- 10 a 14 anos	17,2
- 15 a 17 anos	54,4
Pessoas de 10 a 17 anos	
- só estudam	35,4
- estudam e trabalham	19,5
- só trabalham	31,7
- não estudam nem trabalham	13,4
Características do trabalho	
- atividades não-agrícolas	59,9
- empregados	62,4
- empregados com carteira assinada	25,6
- mais de 40 horas semanais de trabalho	65,1
- rendimento de até 1 salário mínimo	86,2

Fonte: IBGE, PNAD 1990.

-
- a) mais da metade dos adolescentes de 15 a 17 anos já faz parte da população economicamente ativa (54,4%), e 17,2% no caso das crianças de 10 a 14 anos;
 - b) das pessoas de 10 a 17 anos apenas trabalham, e 19,5% estudam e trabalham ao mesmo tempo;
 - c) somente 35,4% dedicam-se exclusivamente ao estudo, ou seja, quase 2/3 desta população não conseguem apenas estudar, permanecendo o estudo como atividade exclusiva do adolescente como privilégio de poucos;
 - d) quase 60% desta população que trabalha encontra-se inserida em atividade agrícola, e 62,4% são empregados;
 - e) entretanto, entre os que são empregados, somente 25,6% têm carteira assinada, uma cifra muito baixa e que indica a tendência espoliativa do trabalho do menor;
 - f) dos que trabalham ocupam-se em mais de 40 horas semanais, o que dá a entender que o trabalho já é para valer, prejudicando, de todos os modos, o estudo;
 - g) recebiam até 1 salário mínimo mensal, revelando que o trabalho do menor tende a ser visivelmente espoliativo.

Este quadro insinua, com certeza, traços de uma sociedade absurda, dirigida por governos ineptos. Todas as causas parecem de manejo razoavelmente fácil, sobretudo afogamento para as crianças menores e a causa reiterada do acidente de trânsito; esta última causa prepondera nas faixas de 5 a 11 e 12 a 14 anos com 34% e 30%; se fosse acrescida a do atropelamento com 28% e 19%, respectivamente, encontramos no trânsito mais de 60% das mortes violentas na faixa de 5 a 11, e praticamente metade na faixa de 12 a 14, coisa absolutamente absurda. Por fim, que na faixa de 15 a 18 a causa seja em tamanha proporção o assassinato por arma de fogo e em menor dimensão por arma branca, também significa absurdo sem nome.

Podemos dizer que na miséria e na violência a que são submetidas as crianças e adolescentes pode-se avaliar a pequenez da cidadania, que admite este disparate como já normal em nossa paisagem sobretudo urbana e metropolitana, a agressão aos direitos humanos mais fundamentais, principalmente da parte mais indefesa da sociedade, à revelia sarcástica dos textos legais, e a inépcia do Estado e governos. Faz parte da precariedade de nossa cidadania também a vigência de extremos disparatados frente à problemática:

- a) de um lado, ainda vige a percepção *policialesca*, que trata o "menino de rua" como caso de polícia, levando a práticas de extermínio, geralmente com a conivência da polícia; por ocasião do "massacre da Candelária" em 1993, não faltaram vozes que aplaudiram o desaparecimento dos menores, recebendo incentivos declarados em programas de rádio;
- b) de outro, *laivos assistencialistas e pedagogistas* de textos legais, inclusive do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, favorecem o surgimento de propostas paralisantes, como a "educação de rua", ou a crença de que as políticas sociais básicas seriam o bastante para resolver a questão.

Concretamente falando, no caso de crianças e adolescentes em situação de rua, a Constituição não reconhece, em absoluto, a rua como opção, já que, na idade de 7 a

14 anos, *estar na escola é direito e dever de todos*. Por outra, quando alguém vai buscar a sobrevivência na rua, não está à procura, em primeiro lugar, de educação, mas de renda. Se não chegar à renda, não voltará à escola, até porque, como regra, já a abandonou por vê-la inútil. Não é assim que renda seja *mais importante* que educação, mas representa necessidade *mais imediata*, cuja satisfação vem, por isso, primeiro. Assim, a confiança que o ECA deposita nas políticas sociais básicas representa típica visão setorialista das políticas públicas, incapaz de manejar a questão na matriz do desenvolvimento integrado.

Os programas que se restringem a políticas sociais básicas não vão além de refrescar a problemática, não lhe agregando qualquer chance de solução mais profunda, ainda que, dada a gravidade, não se consiga, como regra, secar a fonte. Mas pode-se chegar bem mais perto da fonte, se houver conjugação com a necessidade de reconduzir o menor à família, dentro da possibilidade que seguiria da permanência na escola. A proposta do ECA, geralmente reconhecida como avançada, acaba sendo inócua e até contraditória, porque enterra todas as boas idéias sob o signo da inépcia. É preciso, urgentemente, retirar as crianças e adolescentes da rua, não pela polícia, mas pelos órgãos públicos que fazem parte das políticas sociais básicas, em conexão indispensável com programas que se destinam às respectivas famílias. Caso contrário, à revelia de todas as leis, esparge-se a impressão de permissividade e impotência, que leva a recrudescer os posicionamentos policialescos, inclusive a redução da idade em termos de imputabilidade. A posição absolutamente correta de não criminalizar o menor deve vir acompanhada, inapelavelmente, da chance concreta de recuperação, para que a "emenda não fique pior que o soneto". Colocar menores infratores em casas inadequadas ou dotadas de programas pífios também coincide com o cultivo da marginalidade, assim como fazer apenas abrigos *gentis* só empurra o problema para frente, fazendo emergir no menor a expectativa parasitária advinda dos assistencialismos.

Não há, neste país, indignidade social mais clamorosa que esta, porque mostra escancaradamente que:

- a) as leis bonitas tendem a ser o disfarce teórico da indecência concreta mais gritante;
- b) a "normalização" desta indignidade revela o teor baixíssimo de cidadania, ao conviver com a pior agressão humana que se conhece, a saber, contra os indefesos e os que estão na idade do desenvolvimento;
- c) o Estado e os governos são particularmente ineptos, seja na manutenção adequada das políticas sociais básicas, seja na viabilização da justiça, seja na produção e aplicação das leis, seja na destinação sistemática de recursos;
- d) as entidades dedicadas ao problema, inclusive as não-governamentais, acabam imbuindo-se do mesmo espírito, ou policialesco ou inepto de atuar; assim como há os que querem exterminar a pobreza pela via rápida, há os que dela precisam para dar sentido a seu trabalho paternalista.

Para ilustrar com maior detalhe esta pecha social é útil observar a comparação internacional, como aparece na Tabela 23. O Unicef classifica os países pela taxa de mortalidade de menores de cinco anos (TMM5). A escolha deste indicador se deve ao

fato de ser capaz de revelar não apenas a relação com as mortes, mas igualmente as condições de vida nela implicadas (saúde, nutrição, renda familiar, saneamento básico etc.). Começando por baixo (pela situação pior), o Brasil coloca-se no 63º lugar, dentro de um quadro que vai de 1 (Níger) a 145 (Irlanda)³⁵. Entre os países latino-americanos, atrás do Brasil, com uma TMM5 de 65 (por mil nascidos vivos) aparecem apenas quatro: Nicarágua com 76, Guatemala com 76, Bolívia com 118 e Haiti com 133. Enquanto isso, Paraguai ostentava uma TMM5 de 34 (quase duas vezes menos), Argentina 24, Uruguai 22, Chile 18 e Cuba 11.

A mortalidade infantil atingia ainda a 54 (por mil), uma das maiores do Continente latino-americano. De novo, a do Paraguai é quase duas vezes menor (28). A de Cuba era de apenas 10. A expectativa de vida ao nascer de Cuba (76) era 10 anos maior que a brasileira (66). E isto se correlaciona claramente com o fato crônico de que os 40% mais pobres da população auferem somente 7% da renda, enquanto os 20% mais ricos ficam com 68%. O mínimo que se poderia dizer é que, diante das condições econômicas do país, certamente o mais potente na América Latina, o atraso social indica visível perversidade das elites e do Estado. De modo algum, a pobreza "precisa" ser tão clamorosa, principalmente com respeito às crianças.

Frente a indicadores de nutrição e saúde (Tabela 24), a posição do país parece menos drástica, embora muito distante dos melhores países latino-americanos (por exemplo, Chile, Costa Rica e Cuba). Assim, crianças com baixo peso ao nascer eram para o Brasil 11% e para Cuba 8%. O acesso a água limpa era de 87%, uma cifra apreciável no conjunto, mas bem inferior à de Cuba, com 98%. O acesso a saneamento básico de 72% não era dos piores, mas estava bem atrás da Costa Rica com 97%. A imunização contra tuberculose era apreciável com 87%, mas o Paraguai aparecia com 99% e Cuba com 98%. A imunização contra difteria, coqueluche e tétano, com 69%, não tinha qualquer destaque, sobretudo frente a Chile, Costa Rica e Cuba, todos com 90% ou mais. O mesmo vale para a imunização contra a pólio. A imunização contra o sarampo, com 93%, era já significativa; Cuba tinha 98%. A taxa de uso de sais de reidratação oral, com 63%, apresentava-se com algum destaque; mas no Uruguai era de 96%, e em Cuba de 80%.

O Brasil continua como sempre: economicamente rico, socialmente atrasado. O atraso social correria, assim, muito mais por conta da falta de decisão política e sobretudo da cidadania, já que decisão política não se inventa, porque é, na verdade, imposta pela cidadania organizada. Os órgãos internacionais repisam esta crítica constantemente, seja na linguagem da concentração da renda (não falta renda, o problema é sua exacerbada concentração em tão poucas mãos), seja na linguagem da iniquidade (expressiva transformação produtiva, baixíssima equidade). De todos os modos, parece claro que a população é impedida de qualificar-se adequadamente para o desafio do desenvolvimento humano, permanecendo presa à ignorância, à falta de acesso às condições mínimas de vida, exposta às mais lancinantes agressões em termos de direitos humanos. Transparece que a pobreza política é muito mais drástica que a pobreza material.

³⁵ Se começássemos da melhor classificação, o Brasil ficaria com 82º lugar.

TABELA 23
Indicadores Básicos (Situação da Infância)

Classificação	País	TMM5	TMI	EV	%40	%20
38	Haiti	133	87	56	6	48
43	Bolívia	118	80	61	12	58
57	Guatemala	76	55	64	8	63
58	Nicarágua	76	54	66	12	58
63	Brasil	65	54	66	7	68
64	Peru	65	46	64	14	51
65	El Salvador	63	47	66	8	66
69	Equador	59	47	66	...	...
71	Honduras	58	45	66	9	64
75	Rep. Domin.	50	42	67	12	56
86	Paraguai	34	28	67	...	...
88	México	33	28	70	12	56
97	Argentina	24	22	71	14	51
100	Venezuela	24	20	70	14	50
104	Uruguai	22	20	72	18	44
106	Colômbia	20	17	69	13	53
108	Panamá	20	18	73	8	60
112	Chile	18	15	72	11	63
116	Costa Rica	16	14	76	13	51
121	Cuba	11	10	76	...	...

Fonte: Situação Mundial da Infância - 1994. Unicef.

TMM5 - Taxa de mortalidade de menores de cinco anos, para 1992.

TMI - Taxa de mortalidade infantil (abaixo de 1 ano), para 1992.

EV - Expectativa de vida ao nascer (anos), para 1992.

%40 - % distribuição da renda familiar 1980-1991, mais baixa 40%

%20 - % distribuição da renda familiar 1980-1991, mais alta 20%.

TABELA 24
Indicadores de Nutrição e Saúde (Situação da Infância)

Classificação	País	BP	AL	SB	TB	DPT	Pólio	Sarampo	SRO
38	Haiti	15	39	24	45	24	27	24	20
43	Bolívia	12	52	26	86	77	84	80	63
57	Guatemala	14	62	60	56	65	69	58	24
58	Nicarágua	15	54	...	79	73	86	72	40
63	Brasil	11	87	72	87	69	62	93	63
64	Peru	11	56	57	82	80	81	80	31
65	El Salvador	11	47	58	71	65	65	62	45
69	Equador	11	55	48	99	83	83	66	70
71	Honduras	9	77	61	91	93	95	89	70
75	Rep. Domin.	16	67	87	48	48	63	75	35
86	Paraguai	8	35	62	99	85	87	86	52
88	México	12	76	50	95	91	92	91	63
97	Argentina	8	65	69	99	78	83	89	70
100	Venezuela	9	89	92	82	66	72	61	80
104	Uruguai	8	75	61	99	93	93	93	96
106	Colômbia	10	86	64	86	77	84	74	40
108	Panamá	10	83	84	98	82	83	71	55
112	Chile	7	86	83	99	91	91	90	10
116	Costa Rica	6	93	97	92	90	90	84	78
121	Cuba	8	98	92	98	91	93	98	80

Fonte: Situação Mundial da Infância - 1994. Unicef.

BP - % crianças com baixo peso ao nascer, 1990

AL - % população com acesso a água limpa, 1988-1991

SB - % população com acesso a saneamento básico, 1988-1991

TB - % crianças com um ano imunizadas totalmente contra tuberculose, 1990-1992

DPT - Idem, difteria, coqueluche e tétano

SRO - taxa de uso (1987-1992) de sais de reidratação oral para os casos de diarreia em crianças menores de cinco anos.

III. CIDADANIA, DIREITOS HUMANOS E A SOCIEDADE

III.1 Retrato da Cidadania no Brasil

Os dados aqui utilizados referem-se a um Suplemento da PNAD de 1988, versando sobre alguns tópicos da cidadania, como a participação em sindicatos e associações de empregados, a filiação a partidos e a associações comunitárias, segundo grandes regiões do país. Analisa-se ainda alguma informação sobre justiça e vitimização, além de acesso a documentos.³⁶

Por se tratar de dados quantitativos, referidos a um fenômeno qualitativo, o retrato é apenas indireto, ou seja: pode-se saber algo sobre a 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 esporádicas de cidadania popular, que, além de tópicas ou espasmódicas, como o movimento das Diretas Já e dos Caras-Pintadas, 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.

III.2 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%.

³⁶ DEMO, P. 1992. *Cidadania Menor - Algumas indicações quantitativas de nossa pobreza política*. Vozes. Petrópolis. DEMO, P. 1993. *Pobreza Política. Papers Nº 5*. Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung. São Paulo.

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 aferir 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 caia 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 do engajamento, 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 expressões 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.

III.3 Filiação a Partidos e Associações Comunitárias

Por tratar-se de formas associativas voluntárias, mormente no caso das associações comunitárias, refletem um tipo mais qualitativo de cidadania. Os partidos políticos são mais compulsivos, porque estão afetos a exigências legais em termos de membros e de organização para poderem registrar-se e funcionar. 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 subia para 332% no Sul, e descia para 96% no Nordeste, permanecendo no Sudeste pouco abaixo da média nacional, com 158%.

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:

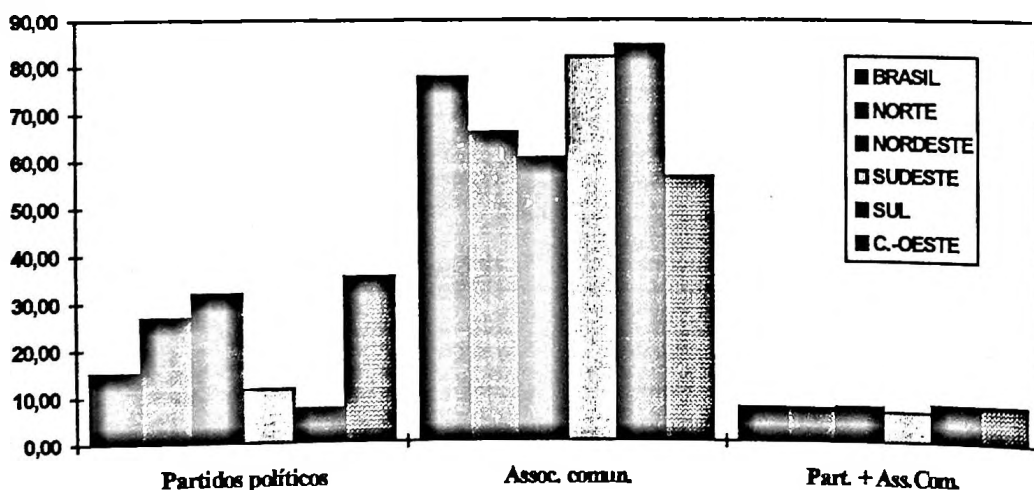
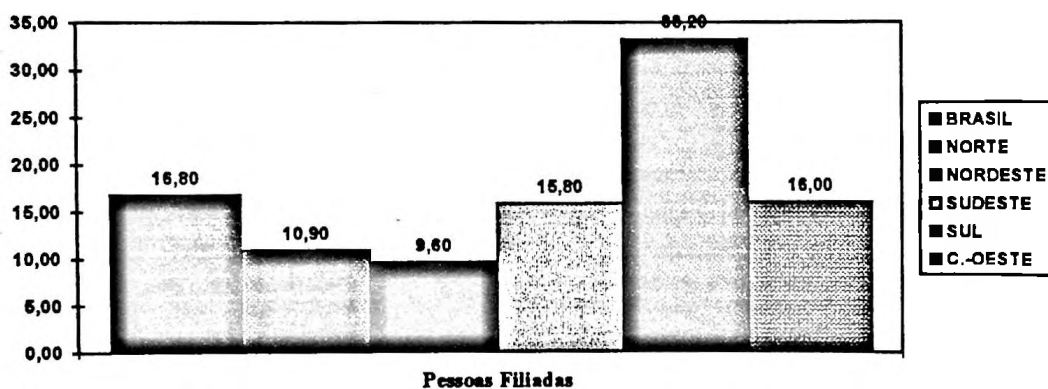
- a) a Região Sul é, de longe, a mais organizada relativamente, bem mais que o Sudeste, embora esta última Região muitas vezes seja tomada como lugar mais típico de

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 elevada 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.

GRÁFICO 7

Pessoas Filiadas a Partidos Políticos e Associações Comunitárias, por Regiões.



Fonte: PNAD 1988 Suplemento.

Confrontando-se a filiação com a instrução das pessoas, pode-se notar, outra vez, correlação mais elevada 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%; 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.

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 12 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 ou mais 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.

O Nordeste, ademais, revela outra marca, possivelmente muito dúbia, que são as 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 11,9% 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 da massa de manobra eleitoreira, 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.

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 uma 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.

III.4 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.

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 contorno 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 eleitoreira 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.5 Programa de Cidadania e Combate à Fome

Este programa é representativo da participação da sociedade, razão pela qual é aqui analisado sumariamente deste ponto de vista. Não implica desconhecer a atuação crucial do governo. Muito ao contrário. Dentro do estágio de nossa cidadania, é sempre de se esperar que a motivação advinda do governo seja até mais decisiva que a participação da sociedade. Esta é a alma do negócio, mas não acontece sem a outra, simplesmente porque estamos habituados a esperar tudo do governo, inclusive a cidadania.

Conforme a Tabela 25, a mobilização alcançada é notável, com mais de cinco mil comitês de cidadania espalhados pelo país. O engajamento do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal teve impacto incisivo, organizando mais de 3/4 dos comitês em funcionamento. Os dados permitem aventar o seguinte:

TABELA 25
Comitês da Ação da Cidadania contra a Fome, 1994

Total	5182	100
Banco do Brasil	2200	42,5
Caixa Econômica Federal	1800	34,7
Estatais	32	0,6
Governos Estaduais	27	0,5
Universidades	52	1,0
Assoc., Igrejas, Comunidade	1071	20,7

Fonte: Relatório da Secretaria Executiva Nacional, jul. 94, IPEA, Brasília.

- a) os resultados em termos de mobilização são apreciáveis, mostrando a tese de que a população é sensível e participa;
- b) entretanto, tendo em vista que somente 20,7% dos comitês provêm da sociedade como tal (associações, igrejas, comunidades), o peso maior recai sobre iniciativas oficiais;

c) isto revela que a população é facilmente mobilizável, mas que ainda não detém suficiente iniciativa própria;

d) esta razão leva a crer que, do mesmo jeito que se pode facilmente mobilizar, pode-se também facilmente desmobilizar a população.

O IBOPE realizou em dezembro de 1993 um levantamento que obteve dados particularmente animadores, provocando nos dirigentes do Programa euforia explícita:

- 68% dos entrevistados já ouviram falar da "Campanha Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida";

- 93% dos entrevistados consideram a Campanha necessária;

- 32% dos entrevistados já tinham participado da Campanha de alguma forma.

Entre os entrevistados que já haviam participado de alguma forma da Campanha:

Tipo de Participação	Número	%
- doaram dinheiro	3,5 mi.	14
- deram alim./roupas	21 mi.	86
- membros atuantes	2,7 mi	11
Total	24,5 mi.	100

No aspecto da mobilização, os dados disponíveis parecem impressionantes, sinalizando algumas dimensões muito relevantes, tais como: a sociedade parece perceber a importância de um Programa como este, o que implica algum grau de consciência da questão, inclusive da necessidade de conjugar assistência com cidadania. É uma cifra expressiva que 32% dos entrevistados já tinham participado da Campanha, que 3,5 milhões de pessoas tinham dado dinheiro, 21 milhões alimentos e roupas, 2,7 milhões seriam membros participantes de Comitês, mobilizando, ao todo, quase 25 milhões de pessoas.

Entre janeiro de 1993 até janeiro de 1994, os Comitês, considerando-se as informações remetidas por aqueles cadastrados na Secretaria Executiva e as informações dos "clippings" da ANDI e notícias do ALTERNEX-IBASE/RJ (ao todo 601), teriam sido distribuídos quase 8 mil toneladas de alimentos, 430 mil cestas, atendendo, com os alimentos, a quase 4 milhões de famílias, entre as 4,5 milhões cadastradas. Com postos de trabalho, foram atendidas 10,5 mil pessoas e 8,2 mil famílias. Com pratos de sopa, foram atendidas 40,2 mil pessoas, e 330 famílias. Por doações diversas, o atendimento chegaria a 2,8 milhões de pessoas.

Sem forçar os dados, geralmente provenientes de fontes pouco controláveis, permitem asseverar que o Programa alcançou dimensões inusitadas e mostrou que é possível motivar mudanças de profundidade, mesmo que a cidadania popular não tenha a consistência suficiente. Esta falta de consistência faz o Programa depender em excesso de lideranças internas e externas ao governo, fenômeno que se deu plenamente nos últimos tempos.

Esta análise é congruente com os dados acima sobre cidadania no Brasil. Nem por isso, o que se alcançou perde qualquer mérito. Sobretudo significou a possibilidade real de congregar governo e sociedade num projeto comum de dignidade social. Não segue daí, por exemplo, que "o país mudou", ou que entre Estado e Sociedade não persista um tipo dialético de relacionamento, já que esta deve controlar aquele. As mudanças buscadas são tipicamente de longo prazo, implicando um feixe de transformações múltiplas, inclusive no espectro do sistema produtivo. É comum a pressa neste tipo de percepção, como aconteceu no impedimento do governo Collor, quando se imaginava que o Congresso tinha, enfim, mudado. O que sucedeu foi memorável, mas não podemos esquecer que:

- a) logo após o impedimento, o Congresso elegeu como seus Presidentes um Deputado e um Senador representantes típicos da velha maneira de fazer política neste país;
- b) após o impedimento, veio a CPI da corrupção, que mostrou um Congresso tão podre quanto o governo Collor;
- c) o algoz principal de Collor (Presidente da Câmara) acabou enredado em corrupção e cassado;
- d) o Congresso cassou poucos corruptos e nenhum corruptor, mostrando que, se alguma coisa mudou, a essência continua praticamente a mesma.

De igual maneira, a mobilização obtida no Programa de Cidadania e Combate à Fome revela um horizonte extraordinário de atuação conjunta e sobretudo a notável mobilização popular. Entretanto, como a base histórica não mudou ainda substancialmente, por exemplo, a universalização qualitativa da educação de 1º grau ainda não se fez, o sistema produtivo continua vastamente perverso, a corrupção do Estado não se estancou, não temos na praça outra cidadania, mas simplesmente aquela já conhecida, ou seja, miserável como regra geral. Por outra, o congruamento entre Estado e Sociedade que parece vigir, pelo menos na aparência, não pode esconder profundas divergências, já que dificilmente a Sociedade se daria por satisfeita, nem teria razão maior para tanto.

Para esclarecer ainda mais vivamente as precariedades de nossa cidadania, podemos analisar brevemente alguns dados da atuação dos Deputados que procuram neste momento reeleger-se ou eleger-se Senador³⁷. O período de referência é desde 1991 até abril de 1994, e atuação refere-se apenas a 11 votações consideradas importantes (impedimento de Collor, salário mínimo de US\$ 100, Imposto de Renda das Empresas, Criação do IPMF, Salários dos Deputados, Redutor de salários, Imposto de Renda da pessoa física, Dívidas agrícolas, Criação do Fundo Social de Emergência, Voto obrigatório, Empresa nacional). A Câmara tem atualmente 503 membros, dos quais 427 tentam reeleição ou vaga no Senado (85%). Destes 427, somente 163 superaram 1/3 de ausências (38%), e aprovaram somente 72 projetos, contra 632 de iniciativa do governo.

³⁷ OLHO NO VOTO. 1994. Folha de São Paulo, 18.09.94, Especial A 1-28 (Confira a atuação dos deputados que tentam reeleição este ano).

Selecionando alguns Estados mais expressivos, conforme a Tabela 24, vê-se que em alguns Estados a proporção de 3 e mais mandatos é notável: no Rio Grande do Norte, dos 5 Deputados em questão, 3 (60%) tinham pelo menos 3 mandatos, e 1 pelo menos 5 mandatos; na Paraíba, de 6 Deputados, 2 (33%) tinham pelo menos 3 mandatos; em Pernambuco, de 19 Deputados, 9 (47%) tinham pelo menos 3 mandatos, sendo que 2 já tinham pelo menos 5. Com 20% ou mais apareciam ainda Maranhão e Bahia. Por isso a pesquisa: "quatro de cada cinco Deputados Federais tentam permanecer no Congresso"(p. A-2). Rio de Janeiro apresenta dois Deputados que têm já 7 mandatos, havendo ainda outro no Paraná. Já São Paulo, embora tivesse dois Deputados com pelo menos 5 mandatos, tinha apenas 12% com pelo menos 3 mandatos, a menor proporção que aparece na Tabela. A Região Sul destaca-se também neste sentido, com índices de 12 a 16% de Deputados com pelo menos 3 mandatos. Descontando o fato de o Paraná deter um Deputado já com 7 mandatos, Santa Catarina, de 14 Deputados, tem apenas 2 com pelo menos 3 mandatos, e nenhum com pelo menos 5 mandatos.

TABELA 26
Mandatos dos Deputados que Buscam Reeleição ou Vaga no Senado.

	Total	3 e mais	5 e mais	7
Minas Gerais	48	9 (19%)	2	0
Rio de Janeiro	44	8 (18%)	5	2
São Paulo	51	6 (12%)	2	0
Mato Grosso	7	1 (14%)	0	0
Mato Grosso do Sul	7	1 (14%)	0	0
Ceará	16	3 (19%)	1	0
Rio Grande do Norte	5	3 (60%)	1	0
Paraíba	6	2 (33%)	0	0
Pernambuco	19	9 (47%)	2	0
Alagoas	7	1 (14%)	0	0
Bahia	34	7 (21%)	2	0
Maranhão	15	3 (20%)	0	0
Pará	14	2 (14%)	0	0
Paraná	26	3 (12%)	1	1
Santa Catarina	14	2 (14%)	0	0
Rio Grande do Sul	25	4 (16%)	1	0

Fonte: Folha de São Paulo (18.09.94).

Quanto à presença/ausência nos 11 processos acima aludidos, a Tabela 25 mostra que, dos 338 Deputados que estão arrolados nos respectivos Estados, 113 (33%) tiveram menos de 25% de faltas, e 25 (7%) mais de 50% de faltas. Isto já indica que a presença está, como regra, por volta dos 30 a 40%, o que é certamente muito baixo, conformando a imagem pública já cristalizada de ausência excessiva. A bancada do Rio Grande do Sul teria o menor índice de faltas (de 25 Deputados, 15 ou 60% tive-

ram menos de 25% de faltas), vindo a seguir: Paraná, Santa Catarina e Paraíba, todos com 50%, Mato Grosso com 43%, e Pernambuco com 42%. São Paulo apresentava o índice muito baixo de 27%, além de ter dois Deputados com mais de 50% de faltas. Os campeões de faltas estão no Rio (8 Deputados com mais de 50% de faltas) e Minas Gerais (com 7). Confirma-se, outra vez, certo destaque da Região Sul.

No Rio Grande do Norte, nenhum Deputado teve menos de 25% de faltas, embora também nenhum tivesse mais de 50%. Na Bahia, apenas 9 Deputados tinham menos de 25% de faltas, e dois tinham mais de 50%. Dos 427 Deputados em questão, 29 (7%) tiveram mais de 50% de faltas (destes 19 estão no Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo).

A Tabela busca ainda destacar o Partido dos Trabalhadores, do qual se poderia esperar assiduidade mais exemplar, comprovando-se, em pare, a expectativa: dos 23 Deputados arrolados, 7 (30%) tiveram menos de 25% de faltas, o que estaria em si levemente abaixo da média (33%), mas em compensação não há sequer um caso de faltas acima dos 50%. Todavia, isto mostra que a ausência é problema genérico, porque mesmo um Partido como o PT não aparece com destaque inofismável.

TABELA 27
Presença/Ausência de Deputados que Buscam Reeleição ou Vaga no Senado

	Total	-25%	+50%	PT	-25%	+50%
Minas Gerais	48	13 (27%)	7 (15%)	5	1	0
Rio de Janeiro	44	10 (23%)	8 (18%)	2	0	0
São Paulo	51	14 (27%)	2 (04%)	6	3	0
Mato Grosso	7	3 (43%)	0	0	0	0
Mato Grosso do Sul	7	1 (14%)	0	0	0	0
Ceará	16	6 (38%)	0	0	0	0
Rio Grande do Norte	5	0	0	0	0	0
Paraíba	6	3 (50%)	0	0	0	0
Pernambuco	19	8 (42%)	1 (5%)	0	0	0
Alagoas	7	1 (14%)	2 (29%)	0	0	0
Bahia	34	9 (26%)	2 (6%)	2	1	0
Maranhão	15	4 (27%)	0	1	0	0
Pará	14	6 (43%)	2 (14%)	1	1	0
Paraná	26	13 (50%)	1 (4%)	2	1	0
Santa Catarina	14	7 (50%)	0	1	0	0
Rio Grande do Sul	25	15 (60%)	0	3	2	0
Total	338	113 (33%)	25 (7%)	23	7 (30%)	0

Fonte: Folha de São Paulo (18.09.94).

Houve um Deputado com mais de 70% de faltas, e seis com 60% ou mais. Ao mesmo tempo, conforme pesquisa do Datafolha, 54% da população não se lembram em quem

votaram em 1990. chegando no Rio de Janeiro a 64%. A menor taxa foi encontrada em São Paulo, com 10%. A parte mais interessante está na percentagem de 48% que declaram pretender votar em candidato que não é deputado, contra 21% que votariam nos atuais deputados.

Enquanto isso, quatro dos oito deputados acusados pela CPI do Orçamento e inocentados pela Câmara são candidatos, e um é candidato a deputado estadual. O único Deputado inocentado com alguma convicção foi Aníbal Teixeira, que teve apenas 42 votos pela cassação. Os outros (Ricardo Fiúza, João de Deus Antunes, Ézio Ferreria, Daniel Silva, e o Senador Ronaldo Aragão) tiveram mais votos pela cassação, mas foram "salvos" pelo não atingimento do número necessário. O Deputado Flávio Derzi teve 139 votos pela cassação e 239 contra. Quatro Deputados renunciaram em tempo (João Alves, Genebaldo Correia, Manoel Moreira e Cid Carvalho), fugindo do processo de cassação.

Os dados aqui apresentados sinalizam que, se, de um lado, a Campanha contra a Fome obteve êxito sem precedentes em termos de mobilização, de outro, persiste uma estrutura secular de manipulação da massa de manobra, configurada aqui sobretudo no Congresso (Câmara). Em vez de expressão da cidadania viva e crescente da população, que poderia ser vista, por exemplo, numa taxa maior de renovação e numa dedicação mais convincente dos parlamentares, indica a artimanha plantada de clientelismos e corrupções que visam sempre à perpetuação no poder. A população não é letárgica, mas tipicamente desmobilizada.

IV. Aportes Preliminares para uma Política de Cidadania e Direitos Humanos

IV.1

A providência mais relevante, para iniciar, é a introdução, no contexto das políticas públicas, do *ordenamento também através da perspectiva da cidadania e dos direitos humanos*, tanto quanto se faz o ordenamento através da política econômica. O governo precisa arrumar-se institucionalmente de tal forma, que a questão deixe de ser eventual, tópica, secundária, tolerada, ou problema de preferência pessoal das autoridades. Na prática, a única vertente que ordena o governo acaba sempre sendo a questão econômica, que define, em última instância, também o investimento social e sobretudo tende a fazer da política social mero "bombeiro" dos incêndios no sistema produtivo.

A Cepal tem insistido no *enfoque integrado* entre cidadania e transformação produtiva, acenando para a prática necessária de conferir aos dois lados a mesma relevância gerencial, dentro da correlação adequada entre meios e fins. Desde logo, não faz sentido passar de um extremo a outro, como se cidadania se impusesse, concretamente, sem a indispensável instrumentação econômica. De nada adianta inventar direitos não financiados ou financiáveis, ou fazer retórica sem consequência em torno deles. Na realidade, existe o problema dos dois lados. Do ponto de vista, digamos, do neoliberalismo, nenhuma liberdade é tão importante quanto a individual, em particular a do livre mercado. O bem-estar comum é apenas função do mercado e a política social é principalmente uma estratégia de acomodação. Perspectivas como cidadania,

direitos humanos, democracia, bem-estar são da ordem das decorrências, e por isso também não poderiam aparecer como obstáculo à livre iniciativa. Um exemplo clássico está na defesa da escola particular como direito de opção e por conseguinte garantia democrática. Tenta-se obscurecer que esta opção só é prática para quem a pode pagar. A questão mais contraditória, entretanto, não está na artimanha de salvaguardar a iniciativa privada em educação, como está na Constituição, mas reivindicar para ela a condição favorecida de "utilidade pública" e de "entidade filantrópica", para gozar de isenções e outros privilégios. É ideologia barata pretender que o mercado livre seja equalizador de oportunidades e restringir o papel do Estado a presença subsidiária funcional.

Já o socialismo real ou sua respectiva ideologia, partindo de um Estado protetor que se imagina representar a população, busca garantir todos os direitos fundamentais, sem preocupação suficiente com exigências produtivas. Por definição não existe desemprego, à revelia do mercado que passa, da função clássica de produção, para a de redistribuição. Supõe-se que o Estado "gere" os recursos necessários para satisfazer todas as necessidades básicas, ou supõe-se que tenha uma conta infinita, da qual extrai financiamento do tamanho dos direitos. Talvez seja correto entender que o fracasso do socialismo real se deu sobretudo pela incapacidade produtiva, acobertada ideologicamente por proteções de toda ordem artificialmente mantidas. Substitui-se o mercado tocado pela impiedade da concorrência e do lucro, pelo parasitismo generalizado, facilmente corporativo, sem falar na hipostasia do Estado.

Nossa Constituição representa percepção híbrida e contraditória. Na primeira parte aparecem direitos em profusão, alegremente espargidos pelo texto prolixo, na maioria dos casos sem fonte de financiamento, no contexto de um Estado que pareceria tudo poder resolver. O direito que melhor empenho mereceu foi o da educação de 1º grau, como já se mostrou, e mesmo assim padece de crônico emperramento. Por outra, permanece dúbia a função social da propriedade, o sistema de comunicação escapa totalmente ao controle da sociedade, o sistema financeiro não recebe obrigações sociais relevantes, a iniciativa particular é livre no espaço da educação e da saúde, e assim por diante. Isto já basta para qualificar nossa Constituição como tipicamente corporativista, filtrada por um dos crivos mais suspeitos de nossa realidade histórica, que é o Congresso. Tanto é assim, que se discute a necessidade de fazer uma revisão não congressional.

Diante desse quadro contraditório de práticas e leis, é mister adotar a perspectiva estratégica das *políticas matricialmente integradas*, tendo na cidadania o grande fim e na economia a instrumentação indispensável. Assim como é essencial mostrar para os defensores de direitos que a saúde econômica do país é condição essencial, não mero pressuposto, é mister mostrar para os defensores da estabilidade econômica que o consumidor cidadão é a peça mais decisiva para a estabilização dos preços. A redistribuição da renda é menos um indicador da vitalidade do mercado, do que da vitalidade da cidadania³⁸.

³⁸ INFANTE, R. (Ed.). 1993. *Deuda Social - Desafio de la Equidad*. PREALC. Santiago. TOURAINE, A. 1992. *Actores sociales y políticos en América Latina*. PREALC, Santiago. GOÑI, J. (Org.). 1993. *Democracia, desenvolvimento, igualdad*. Vozes, Petrópolis.

IV.2

O reordenamento do governo deveria ser levada a efeito sob dois prismas interconectados, mas dotados de lógicas próprias: de um lado, a *matricialização das ações governamentais* sob a ótica da cidadania e dos direitos humanos, implicando planejamento e políticas concretas concertadas; de outro, a *redefinição do Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH*, como órgão público dotado de maioria civil de membros, encarregado do monitoramento da questão dos direitos humanos e dotado de funções deliberativas próprias.

Quanto à matricialização do governo, uma idéia possível é a motagem de um Fórum de Ministros, conduzido pelo Presidente da República, do qual participam todos os Ministros, reúne-se ordinariamente todos os meses e extraordinariamente quando necessário, podendo levar a resultados importantes tais como:

- a) elaborar e executar uma *política pública de cidadania e direitos humanos stricto sensu*; deve constar a integração do governo e do Estado como um todo, destacando-se a perspectiva governamental como aquela que reflete o tom próprio da gestão no poder, e a perspectiva estatal como aquela de longo prazo, contínua e cumulativa;
- b) avaliar a atuação de todos os Ministérios e órgãos públicos sob o enfoque da cidadania e dos direitos humanos, em particular aqueles que se encontram distanciados, como os órgãos da fazenda e de política econômica, os Ministérios e Empresas dedicadas às áreas de infra-estrutura; será fundamental perscrutar problemas como inflação, salário mínimo, especulação, sonegação do ponto de vista dos direitos agredidos;
- c) dar recorrentemente conta à sociedade, inclusive ao mundo, sobre os problemas principais e soluções encaminhadas, sobretudo resultados obtidos; com isto seria possível mudar a imagem, não recorrendo a subterfúgios e falsificações, mas avançando de modo consistente na realização dos direitos;
- d) tratar de maneira permanente e competente da demanda vinda da sociedade e órgãos pertinentes, como Conselhos de Direitos, realizando na prática a finalidade do Estado e do governo como serviços públicos;
- e) viabilizar institucional e financeiramente os direitos essenciais, sobretudo os constitucionais, que continuam mais ou menos letra morta, como a universalização qualitativa da educação, o acesso preventivo à saúde, a reforma agrária, a política penitenciária etc.

Em termos de organização concreta, cada Ministro deve arquitetar a maneira como a questão é tratada dentro de seu Ministério, envolvendo todos os órgãos da administração direta e indireta, empresas ou autarquias. A exemplo do próprio Fórum, cada Ministério precisa concertar suas ações, sob rigoroso planejamento e execução sempre avaliada, no contexto matricializado superior. Por falta de tradição, a maioria sequer se coloca o problema, mas isto já denota a gravidade da situação. Um dos efeitos mais importantes a serem obtidos será quebrar este ciclo, que no fundo também

alimenta a impunidade. Quando os órgãos mais afeitos às questões produtivas ignoram cidadania e direitos humanos, será certamente porque os reduzem a meros meios, colaborando fortemente na concentração da renda e na iniquidade social.

Quanto à redefinição do CNDH, será essencial ordenar institucionalmente a questão, abrangendo inclusive o horizonte federativo. A remontagem do Conselho Nacional de Direitos Humanos - CNDH, com maioria de membros da sociedade organizada e gerido de modo competente, inclusive com a devida base legal, parece ser iniciativa crucial. Embora não tenhamos uma história confiável em termos de Conselhos, trata-se, desde logo, de evitar os erros conhecidos e de tentar inovações que implicam, entre outras coisas:

- a) fazer um órgão público que tenha maioria de membros tipicamente civis, para salvaguardar absoluta transparência e merecer a confiança da sociedade;
- b) alocar na Presidência da República, para garantir ascendência sobre todos os Ministérios e respectivos órgãos, ainda que sua Secretaria Executiva possa estar em outro lugar;
- c) incluir a sociedade civil no comando do Conselho, pelo menos como Vice-Presidência; a Presidência deve ficar, de preferência, com algum Ministro de acesso direto ao Presidente da República, pela razão importante de garantir condições financeiras e administrativas;
- d) produzir legislação específica que, além de refazer o CNDH, defina os crimes contra os Direitos Humanos e contra o próprio CNDH, garantindo sua função deliberativa completa, procurando, neste caso, acordo com o Congresso;
- e) prever modos concretos de investigação e julgamento de crimes contra direitos humanos, sua possível federalização, a participação da Procuradoria Geral da República, do Legislativo e do Judiciário, de tal modo a evitar entraves corporativos e somar esforços;
- f) estabelecer o CNDH como Conselho-mãe de todos os Conselhos de Direitos, que seriam redefinidos como Câmaras específicas, assumindo, por delegação, competências similares e, com isto, potencializando seu raio de ação e efetividade;
- g) determinar maneiras concretas de superar os entraves clássicos na urgência dos direitos, tais como: demora, indefinição de competências, conflitos de poderes, manipulação processual, etc.;
- h) construir formato federativo, de tal ordem que nos Estados e Municípios se fariam ordenamentos similares que atuariam como sistema matricializado.

De todos os modos, é mister superar a pecha persistente de manter Conselhos para *convalidar os fracassos das políticas públicas*. É importante distinguir alguns níveis de Conselhos, tais como:

- a) há aqueles que se destinam a gerir políticas internas integradas, tipicamente governamentais, nos quais a participação da sociedade não é necessária e por vezes

é até invenção forçada e ociosa; tratando-se de uma questão de gestão matricial, como por exemplo, política de prevenção a entorpecentes, o governo pode armar um conselho para integrar e potencializar as ações; poderá incluir componentes da sociedade, mas não é indispensável, por ser tipicamente política governamental;

- b) há conselhos destinados a gerir questões que implicam ação integrada do governo e da sociedade, como por exemplo o problema da filantropia, sendo congruente formar um grupo que represente tanto o governo, como a sociedade;
- c) há conselhos forjados para *defender direitos*, admitindo, então, duas vertentes: os que pretendem ser *apenas civis*, como seria por exemplo um conselho de entidades não-governamentais ou a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, tendo como função, para além de concertar ações, controlar as políticas públicas; e os que buscam dividindo as responsabilidades entre governo e sociedade, como no caso do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda;
- d) em qualquer caso, é da lógica de um conselho não ser executivo, mas instância monitoradora das políticas, em sentido normativo, supervisor, avaliativo, articulador e, no caso do CNDH, deliberativo; tratando-se de conselhos de direitos, não cabe aos membros civis substituir o Estado, mas articular a cobrança democrática sobre ele.

Seno um conselho de defesa de direitos, deverá ser pelo menos paritário, ocorrendo, sobretudo em conselhos de direitos humanos, o caso de maioria por parte da sociedade. Com exceção dos conselhos apenas civis, os outros são órgãos públicos, não podendo fugir a possíveis virtudes e sobretudo a possíveis mazelas da máquina estatal. A autonomia dos conselheiros, mesmo daqueles oriundos da sociedade, é relativa e, como sempre, a capacidade de atuação depende muito da decisão política. Dois exemplos recentes falam por si: o Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA, por estar diretamente vinculado ao Palácio do Planalto e ter o concurso de assessores de grande porte, sempre teve condições favoráveis de funcionamento e mostrou um consórcio muito produtivo entre governo e sociedade; já o CONANDA, sediado no Ministério da Justiça e tendo como Secretaria Executiva o Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência - CBIA, não conseguiu demonstrar-se, dando a impressão que sua finalidade mais visível seja a de convalidar os vazios do governo.

IV.3

No campo da *cidadania*, a primeira iniciativa é a revisão profunda do posicionamento do Estado diante da organização popular. Antes de mais nada, o Estado precisa aprender a *não coibir e temer*. Sabendo-se instância delegada de serviço público, poderá, a seguir, *estimular*.³⁹ Dentro desta perspectiva, são iniciativas favoráveis ao processo de desenvolvimento da cidadania:

³⁹ BOSCHI, R. R. 1987. *Arte da Associação - Política de base e democracia no Brasil*. IUPERJ, Rio de Janeiro. AMMANN, S.B. 1991. *Movimento popular de bairro - De frente para o Estado, em busca do Parlamento*. Cortez, São Paulo. CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS "BENTO RUBIÃO". 1994. *Favelas e as organizações comunitárias*. Vozes, Petrópolis. JACOBI, P. 1989. Mo-

- a) superar a mistura perversa entre assistência e promoção comunitária, para não degradar as duas; associações não se fazem para obter subvenção e perderem-se no atrelamento partidário, mas para vencer a pobreza política e realizar democracia de base;
- b) efetivar o direito constitucional à universalização da educação básica, por ser a instrumentação pública mais efetiva, desde que tenha a qualidade necessária;
- c) instaurar política de cultura e comunicação que favoreça a formação do espírito crítico, reagindo a monopólios, homogeneizações excessivas, importações duvidosas, lançando mão de formas compartilhadas de gerir concessões de rádio e televisão; a formação de um conselho nacional de comunicação tripartite (Estado, Empresários e Usuários) parece ser necessidade urgente;
- d) aprofundar a marca federativa das políticas públicas, incentivando a consolidação dos municípios no duplo sentido da base produtiva própria e da competência política; função essencial da União e dos Estados é viabilizar os municípios;
- e) dentro dos municípios, será fundamental incentivar as formas associativas, com o sentido de partir de baixo para cima, também no que diz respeito a sindicatos e partidos; a saúde da democracia está principalmente na rede associativa vigente, permitindo que cada cidadão se organize de vários modos e em várias vezes, tornando o exercício democrático uma cultura local;
- f) saber trabalhar com entidades não-governamentais, se estas forem capazes de oferecer saídas mais qualitativas e por vezes até mais baratas, frente ao atendimento das necessidades básicas da população.

IV.4

É urgente uma *política nacional de segurança pública e justiça*, implicando revisão constitucional profunda. Em termos institucionais, precisa existir uma Secretaria Nacional de Segurança Pública, de estilo federativo-articulador, sediada no Ministério da Justiça. A Polícia Federal tornar-se-ia órgão autônomo, para poder agir inter-setorialmente, inclusive nos Estados, quando a Constituição permite ou manda. A situação atual das Polícias estaduais não se sustenta mais, seja porque está profundamente comprometida com a criminalidade, ou porque está defasada em termos de tecnologia e conhecimento, ou porque se fizeram, mais ou menos, poder paralelo, ou porque a cisão entre militares e civis precisa ser reequacionada. Disto decorre também a necessária eliminação da Justiça Militar, uma situação visivelmente arcaica. Deve prever-se o julgamento de crimes tipicamente militares, mas isto não implica uma Justiça Militar, com tribunais próprios.⁴⁰

vimentos sociais e políticas públicas. Cortez, São Paulo. SPOSATI, A. 1988. Vida urbana e gestão da pobreza. Cortez, São Paulo.

⁴⁰ KOSOVSKI, E. (Org. e Ed.). 1993. *Vitimologia - Enfoque interdisciplinar. Sociedade Brasileira de Vitimologia e UFRJ, Rio de Janeiro.*

A tendência pareceria ser de unificação das polícias, com revisão radical do recrutamento, preparação, atualização, remuneração, por conta da relevância estratégica da função social. Tendo em vista que a insegurança pública tenderá a aumentar no mundo moderno, o cuidado com as polícias deve ser eminente, incluindo a formação de nova imagem com fundamento na cidadania e nos direitos humanos. A condição vivida hoje pelas polícias militares não pode, assim, ser abusada para apenas agredir, como se representassem função descartável. Ao contrário, é mister valorizar adequadamente, transformando os policiais em suporte diário e competente dos direitos da cidadania.

Neste contexto, seriam iniciativas relevantes ainda:

- a) estabelecer cadastro nacional dos crimes e dos criminosos, para termos dados convenientes ao planejamento e às políticas;
- b) centralizar federativamente a emissão de documentação básica que tenha a ver com a cidadania, sobretudo a carteira de identidade, impedindo seu abuso por parte de criminosos;
- c) avançar claramente na política penitenciária em todos os sentidos: produzir as vagas necessárias, insistir terminantemente sobre o compromisso de recuperação, encontrar o financiamento adequado, inclusive para a formação dos agentes penitenciários, realizar uma política de proteção às vítimas, acabar com a escola do crime que são nossas cadeias e penitenciárias;
- d) buscar a participação do Exército, tanto no que tange a revisão das polícias, como no que concerne à segurança pública em situações que teriam saído do controle, como em algumas regiões metropolitanas;
- e) reconstruir a imagem do país em termos de segurança pública, também por uma questão econômica (turismo, por exemplo), menos para fazer bonito, do que para consolidar os princípios mínimos da democracia e do Estado de Direito.

IV.5

Frente à indignidade maior que atinge *crianças e adolescentes*, principalmente os que se acham já em situação de rua, é praticamente mister *recomeçar de novo*. Não fizemos ainda nada de muito relevante, com exceção de textos legais tão charmosos, quanto ineptos e algumas experiências localizadas. "Lugar de criança é na família e na escola, não na rua". Os dados mostram que muito poucos dormem na rua, tendo perdido definitivamente os laços familiares. A grande maioria acode às ruas como tática de sobrevivência própria e familiar, onde aprendem a degradação humana passo a passo. É urgente eliminar a pretensa "opção da rua", porque apenas consagra a indignidade sob discursos aparentemente iluminados. Certamente, não se pode retirar da rua à força. Trata-se de enfrentar de vez a problemática, em todo seu âmbito, procurando, num programa matricialmente conjugado, unir a saída da rua com a re-

construção das condições de vida em família, o que implica obtenção de renda inapelavelmente.⁴¹

Faz parte da dignidade da criança cuidar que não seja violentada na rua, encontre abrigos onde possa permanecer e se recuperar em termos, receba o apoio de educadores de toda ordem. Mas nada disso significa o encontro de alternativa que refaça a chance familiar e sócio-econômica. Assistência e educação isoladas não fazem mais que procrastinar o problema, mesmo em ambiente de extrema elegância. Com isto dizemos que o governo como um todo precisa assumir a questão, como assumiu, por exemplo, a fome. Embora não se possa secar a fonte da miséria, pelo menos a curto prazo, é mister aproximar-se desta meta tanto quanto possível, e isto significa que a família respectiva precisa reaver condições adequadas de vida.

A partir disso, pode tornar-se viável a recondução da criança à escola, supondo-se, é claro, que esta esteja à altura. Nem basta a proposta de "atenção integral", porque permanece também apenas na integração das políticas sociais básicas (nem se exigiria mais da escola). A idéia de conferir uma bolsa de estudos para a respectiva família é pertinente, mesmo que seja, no fundo, apenas uma assistência mais inteligente. Melhor seria recompor as chances sócio-econômicas da família, um desafio descomunal dentro de nossa realidade histórica. As experiências consideradas exitosas, como o Projeto Axé na Bahia, mostram que o sucesso está sobretudo em retirar da rua sobre uma retaguarda de recomposição sócio-econômica familiar. A maioria dos programas, entretanto, por não terem esta visão matricial articulada, acabam cultivando o problema e vivendo dele.

O Conanda precisa ser revisto radicalmente. Primeiro, não faz sentido ter 30 membros, 15 de cada lado (governo e sociedade); poderia ter por volta de 10, congregando, no governo, os Ministérios fortes ao lado dos sociais, e, na sociedade, pessoas mais representativas das entidades que militam na área. Segundo, precisa estar diretamente vinculado ao CNDH, localizado de preferência perto do Presidente da República, viabilizado institucional e financeiramente, incluindo-se o Fundo da Criança, que necessita também de fonte estrutural (por exemplo, parte das loterias). Terceiro, não pode pretender-se executivo, mas articulador das ações do governo e das iniciativas convergentes civis, além de normativo. Não substitui o Ministério da Educação ou do Bem-Estar Social, mas deve saber monitorar suas ações pertinentes. Sobre tudo, precisa ser efetivo, para não desfazer-se em discursos e reuniões vazios, fazendo o mesmo eco clássico de leis tão bonitas, quanto ineptas.

As questões mais candentes precisam receber tratamento resolutivo imediato, tais como:

- a) as mortes violentas, os massacres, as emasculações, a violência do trânsito;
- b) o problema das adoções criminosas, bem como o da prostituição infanto-juvenil, uma pecha sem nome vastamente alastrada;

⁴¹ DIMENSTEIN, G. 1994. *Meninas da Noite - A prostituição de meninas-escravas no Brasil*. Ática, São Paulo.

-
- c) a seletividade perversa dos sistemas de educação básica, à revelia de um punhado farto de leis, sem que as autoridades tomem providência, nem os professores se sensibilizem pela causa;
 - d) o trabalho infantil e juvenil fora lei, sobretudo sua tendência espoliativa evidente, atrapalhando o ritmo de desenvolvimento e o acesso à educação formal;
 - e) o problema de entidades ditas filantrópicas implicadas em programas autofágicos;
 - f) a mentalidade policialesca que ainda domina a sociedade e sobretudo as autoridades;
 - g) as instituições públicas dedicadas à recuperação e ao tratamento preventivo, geralmente mal equipadas, gerenciadas de modo violento e sem condições humanas, que as tornam também escola do crime.

IV.6

Dentro da necessidade de reordenar a atuação do governo existe também o problema do *planejamento*, que precisa ser revisto com profundidade.⁴² Na prática, a questão dos direitos humanos e da cidadania nunca entrou no recinto do planejamento, que continua tendencialmente setorializado e atrelado aos problemas econômicos. Sem pretender superdimensionar a atividade de planejamento, é relevante para dotar o país de bases técnicas para um projeto moderno e próprio de desenvolvimento, sobretudo de longo prazo e com marca matricial. A exigência moderna do enfoque integrado, como quer a Cepal, recomenda que se coloque como fim a equidade, e a transformação produtiva como meio. Isto reclama outra forma de organizar a República, que incidiria sobre a redução drástica dos Ministérios atuais, evitando a setorialização, além de colocar como necessidade fundamental o atingimento de metas ligadas à cidadania e aos direitos humanos, como a superação da indigência, o manejo adequado dos menores em situação de rua, a melhoria do salário mínimo e da previdência, o combate articulado às fontes principais da violência social, e assim por diante.

O Programa de Cidadania e Combate à Fome proporcionou, neste sentido, uma diretriz de grande impacto, que deveria permanecer no novo ordenamento institucional. Primeiro, mostrou que é possível desdobrar um programa comum entre Estado e Sociedade, apesar dos naturais conflitos entre ambos. Segundo, comprovou que é fundamental a mobilização da sociedade. Esta comparece, se no governo existir a necessária confiabilidade. Como não existe base educativa suficiente na população, esta mobilização pode facilmente ser desfeita, mas mostra, de todos os modos, que é possível construir um projeto de decência social e pública. Terceiro, mostrou a necessidade de conjugar cidadania com o combate à pobreza, razão pela qual se passou rapidamente da sopa para o emprego, indicando o reclamo de mudanças profundas também na esfera econômica.

⁴² COHEN, E. & FRANCO, R. 1994. *Avaliação de projetos sociais*. Vozes, Petrópolis.

Dentro desta lógica, seria possível, por exemplo, enfrentar de maneira adequada a questão dos menores em situação de rua, ou a violência nas periferias metropolitanas, ou o problema dos sem-terra, e assim por diante. O planejamento poderia, como fez no programa de combate à fome, oferecer base técnica para monitorar as propostas, matricular as ações, avaliar resultados e preservar o sentido de longo prazo. Implica isto, é claro, trabalho multidisciplinar, tipicamente matricial.⁴³

IV.7

Diante do que ficou exposto acima, seria possível mostrar que *não temos ainda um Estado de Direito, ou uma Democracia*. Temos, por certo, o formato jurídico. Nada mais. Na prática, vige um Estado de exceção, privilégio, assim como funciona uma Democracia rala, que concentra nas elites os direitos e na população os deveres. Do ponto de vista da cidadania e dos direitos humanos, nossa situação é de tal ordem agressiva e desrespeitosa, que seria pouco convincente nos descrevermos como sociedade democrática e justa. Em vastas periferias metropolitanas, impera a lei do mais forte, que é tipicamente a falta de lei. Os marginais se tornaram donos da situação e enfrentam, muitas vezes com nítida vantagem, o Estado. A própria economia está comprometida, porque os investidores já temem pela sua integridade física. Em particular a indústria do turismo sofre declínio visível no Rio de Janeiro, por exemplo.

Existe a tese de que somos um Estado de Bem-Estar, por estarmos atrelados ao mesmo sistema internacional. Aponta-se como argumento imediato a universalização da previdência, ou a universalização da educação básica, o reconhecimento farto de direitos para todos, e até a assistência com pretensão de ser universal. Esquece-se ingenuamente que:

- a) não se pode confundir textos legais ou ideários políticos com a realidade; é típico de nosso país termos textos elegantes, por vezes reconhecidos como os melhores do mundo, mas totalmente ineptos em termos de prática; de tanto ser assim, vale a hipótese contrária: os textos são bonitos para disfarçar a miséria;
- b) a previdência experimentou grandes avanços ultimamente, como a definição do benefício mínimo em pelo menos 1 salário mínimo, mas continua atrelada ao aviltamento salarial, ao lado da manutenção absurda de aposentadorias privilegiadas, sem falar que muita gente ainda está fora do sistema;
- c) a universalização da educação básica é apenas quantitativa; em termos de qualidade, continua a calamidade de sempre;
- d) o tiroteio de direitos para todas as direções serve apenas para encobrir que quase nenhum vale de verdade, até porque sequer há financiamento garantido; assemelham-se a promessas de campanha política;

⁴³ OSBORNE, D. & BAEBLER, T. 1994. *Reinventando o Governo - Como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. ENAP, Brasília. SANTOS, W.G. 1993. *As razões da desordem*. Rocco, Rio de Janeiro. BOSCHI, R.R. (Org.). 1991. *Corporativismo e Desigualdade - A construção do espaço público no Brasil*. IUPERJ, Rio de Janeiro. KENNEDY, P. 1993. *O futuro dos Estados Unidos*. In: *Política Externa*, Vol 2, Nº 2, set. , p. 25-58.

-
- e) a assistência universal é uma veleidade parasitária, demonstrada na própria Lei Orgânica de Assistência Social: após espargir direitos para todos os lados no início, reserva os benefícios apenas para maiores de 70 anos: quanto pobres serão aí incluídos?

Este país nunca foi de bem-estar, até porque, enquanto o sistema produtivo funcionar basicamente pela mais-valia absoluta, não há como generalizar bem-estar. Para se chegar a uma condição de bem-estar, são necessárias mudanças estruturais, tais como:

- a) mudança no sistema produtivo, para atingir competitividade e suficiente excedente econômico para pagar os benefícios sociais;
- b) mudança na cidadania, critério crucial de redistribuição da renda e da qualidade do Estado;
- c) revisão do Estado, definido como instância delegada de serviço público, não presa privada da elite ou arena privilegiada de corporativismos internos;
- d) amadurecimento da democracia, sobretudo no sentido da capacidade de mudar as elites, penalizando e afastando lideranças políticas corruptas;
- e) oferta qualitativa das políticas sociais básicas, garantindo equalização de oportunidades, sobretudo para os pobres.

Assim, para ser Estado de Bem-Estar, não basta ser sucursal do capitalismo. É mister ainda ver de que capitalismo se trata. Tomando a sério nosso capitalismo atrasado e perverso, pode-se asseverar que, por aqui, não existe democracia, nem Estado de Direito, nem Estado de Bem-Estar. Basta olhar para nosso nível de cidadania e de direitos humanos.⁴⁴

IV.8

Do ponto de vista da sociedade, *cidadania é o bem maior e melhor*, do que decorre o respeito aos direitos humanos, que, por sua vez, comprovam se existe ou não democracia.⁴⁵ Da qualidade da cidadania depende a qualidade do Estado e seus serviços públicos, a qualidade da elite e a qualidade da democracia. Democracia, sem base clara em cidadania crítica e ativa, vira permissividade para os privilegiados, transformando-se em "direitos adquiridos" o que é nada mais do que "privilégios usurpados". A sonegação, a especulação, a apropriação do orçamento público tornam-se prática normal, com convivência fácil dos três poderes, sobretudo do Legislativo, onde não se representa a população, apenas se permutam favores. O corporativismo toma conta dos órgãos públicos, principalmente das empresas estatais, cujos salários se distanciam de tal modo dos ganhos do trabalhador comum, que passam a ingrediente

⁴⁴ PERROT, M. 1988. *Os Excluídos - Operários, mulheres, prisioneiros*. Paz e Terra, Rio de Janeiro.

⁴⁵ MARKERT, W. (Org.). 1994. *Teorias de educação do iluminismo, conceitos de trabalho e do sujeito*. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro. SEITZ, J.L. 1991. *A política do desenvolvimento - Uma introdução a problemas globais*. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro.

típico do processo de concentração da renda. Sem cidadania de base, graça o parasitismo, que é o projeto milenar de toda elite: viver às custas do suor e da vida das maiorias, mantidas como massa de manobra.

Podemos dizer que a sociedade espera:

- a) um Estado transparente, cujas contas sejam visíveis em todo o momento e suas atividades se mantenham sob avaliação pública permanente;
- b) um Estado do tamanho do serviço público necessário, nem mais, nem menos;
- c) um Estado sem privilégios, de qualquer sorte, tomando como parâmetro o trabalhador comum, que não tem nenhum privilégio, tais como: estabilidade de emprego, férias alongadas, licenças prêmio, aposentadorias favorecidas, progressão de carreira por mero tempo de serviço e assim por diante;
- d) um Estado que não abuse de pretensas autonomias, sobretudo de gastar dinheiro público e fixar remunerações à revelia da sociedade que paga, valendo isto para todos os Poderes;
- e) um Estado que cumpra definitivamente as políticas sociais básicas, com devida quantidade e sobretudo devida qualidade, para ser equalizador de oportunidades;
- f) um sistema produtivo que transite de vez para a competitividade, sem perder de vista os compromissos com a necessidade de produzir emprego, superando o aviltamento do salário mínimo e a instabilidade inflacionária;
- g) um sistema produtivo que seja capaz de gerar as condições materiais necessárias ao bem-estar comum, valorize a educação como investimento principal na qualidade de vida e da produção, prefira a competência do trabalhador a exploração e ignorância;
- h) um sistema produtivo que saiba aliar a globalização internacional com a identidade cultural própria;
- i) uma elite econômica e política comprometida com o bem comum, para, mesmo havendo inevitavelmente desigualdade, a maioria da população possa estar na classe média;
- j) uma elite que não se aproprie do Estado para fins particulares e para a corrupção generalizada, e que não se considere acima das leis;
- k) uma elite e um Estado que não degradem a participação popular, aprisionando-a em assistencialismos sarcásticos e primários;
- l) uma elite e um Estado que não vivam da ignorância e da miséria da maioria.

A constatação realista de nossa pequenez histórica em termos de cidadania e direitos humanos não pode frutificar em desânimo ou cinismo, mas servir de base concreta para mudanças urgentemente necessárias. Se a competência primeira da cidadã-

nia é a consciência crítica como fundamento da alternativa, não poderíamos pretender um futuro alternativo, escondendo os problemas. Infelizmente, somos um país inacreditavelmente atrasado, encardidamente perverso, quase primitivo em termos sociais. Só temos tamanho e um pouco de economia.

BIBLIOGRAFIA

- AMMANN, S.B. 1991. Movimento popular de bairro - De frente para o Estado, em busca do Parlamento. Cortez, São Paulo.
- ANISTIA INTERNACIONAL. 1990. Brasil: Além da Lei - Tortura e execução extrajudicial nas Cidades Brasileiras. Brasília, AMR, maio.
- ANISTIA INTERNACIONAL. 1994. Além da Desesperança - Um programa para os Direitos Humanos no Brasil. Brasília, set.
- AURELIANO, L. & DRAIBE, S.M. 1989. A especificidade do "welfare state" brasileiro. In: MPAS/CEPAL. Economia e Desenvolvimento 3. IPEA. Brasília, p. 86-179.
- BARRETO, A.M.F. 1991. A geografia do professor leigo: situação atual e perspectivas. Brasília, IPEA, agosto, mime.
- BARRETO, A.M.F. 1991. Professores do ensino de 1º grau: quem são, onde estão e quanto ganham. In: Estudos em Avaliação Educacional, Fundação Carlos Chagas, jan./jun., p. 11-43.
- BENEVIDES, M.V. 1983. Violência, povo e poder. Brasiliense. São Paulo.
- BOSCHI, R. R. 1987. Arte da Associação - Política de base e democracia no Brasil. IUPERJ, Rio de Janeiro.
- BOSCHI, R.R. (Org.). 1991. Corporativismo e Desigualdade - A construção do espaço público no Brasil. IUPERJ, Rio de Janeiro.
- CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS "BENTO RUBIÃO". 1994. Favelas e as organizações comunitárias. Vozes, Petrópolis.
- CEPAL. 1992. Equidad y Transformación Productiva - Un enfoque integrado. CEPAL. Santiago.
- CEPAL/OREALC. 1992. Educación y Conocimiento - Eje de la transformación productiva con equidad. CEPAL. Santiago.
- COHEN, E. & FRANCO, R. 1994. Avaliação de projetos sociais. Vozes, Petrópolis.
- CORREIO BRAZILIENSE, 9, 15.09.94 (Anistia denuncia violações a candidatos).
- DEMO, P. 1988. Pobreza Política. Cortez. São Paulo.
- DEMO, P. 1993. Pobreza Política. Papers nº 5, Konrad-Adenauer-Stiftung. São Paulo.
- DEMO, P. 1992. Cidadania Menor - Algumas indicações quantitativas de nossa pobreza política. Vozes. Petrópolis.

-
- DEMO, P. 1993. Desafios modernos da educação. Vozes. Petrópolis.
- DEMO, P. 1994. Violência Social - Prenúncios de uma avalanche. In: Revista do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Ministério da Justiça, Brasília, 1(3), jan./jun., p. 9-34.
- DIMENSTEIN, G. 1994. Meninas da Noite - A prostituição de meninas-escravas no Brasil. Ática, São Paulo.
- FOLHA DE SÃO PAULO, 1-6, 15.09.94 (Anistia aponta aumento da impunidade).
- GOÑI, J. (Org.). 1993. Democracia, desenvolvimento, igualdade. Vozes, Petrópolis.
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Segurança Pública. Análise Estatística nº 04/93. Acidente de Trânsito no Distrito Federal - 1º Trimestre 1993.
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Segurança Pública. Análise Estatística nº 02/93. Criminalidade no Distrito Federal - 1983-1992.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Secretaria de Polícia Civil. Delegacia de Atendimento à Mulher.
- INEP. 1993. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB. Brasília, cap. 3.3.2. (s/p).
- INFANTE, R. (Ed.). 1993. Deuda Social - Desafio de la Equidad. PREALC. Santiago.
- IPEA. 1993. Mapa da Criança: A indigência entre as crianças e adolescentes. Documentos de Política, Nº 19, nov. Brasília. DAdos do IBGE/PNAD, 1990.
- IPEA. 1993. Mapa da Fome: Subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Documento de Política, Nº 14, mar. Brasília.
- JACOBI, P. 1989. Movimentos sociais e políticas públicas. Cortez, São Paulo.
- JORNAL DE BRASÍLIA, 9, 15.09.94 (Anistia denuncia o assassinato de 5.644 crianças).
- JORNAL DO BRASIL, 8, 15.09.94 (Anistia cobrará promessa de candidatos).
- KENNEDY, P. 1993. O futuro dos Estados Unidos. In: Política Externa, Vol 2, Nº 2, set. , p. 25-58.
- KOSOVSKI, E. (Org. e Ed.). 1993. Vitimologia - Enfoque interdisciplinar. Sociedade Brasileira de Vitimologia e UFRJ, Rio de Janeiro.
- KURZ, R. 1991. Der Kollaps der Modernisierung - Vom Zusammenbruch des Kasernensozialismus zur Krise der Weltökonomie. Eichborn. Frankfurt.
- LIMA, W.S. 1991. Quatrocentos contra um - Uma história do Comando Vermelho. Vozes/ISER, Petrópolis.

-
- MARKERT, W. (Org.). 1994. Teorias de educação do iluminismo, conceitos de trabalho e do sujeito. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro.
- MELOSSI, D. & PAVARANI, M. 1980. Cárcel y Fábrica - Los orígenes del sistema penitenciario (Siglos XVI-XIX). Siglo XXI. México.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Departamento Nacional de Trânsito. Acidentes de Trânsito. S/D.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Polícia Federal. Divisão de Repressão a Entorpecentes.
- OLHO NO VOTO. 1994. Folha de São Paulo, 18.09.94, Especial A 1-28 (Confira a atuação dos deputados que tentam reeleição este ano).
- OLIVEIRA, E. O Censo Penitenciário e a crueza existencial das prisões no Brasil. Depoimento prestado à Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara dos Deputados, 29.06.93, Brasília, 12 pp.
- OSBORNE, D. & BAEBLER, T. 1994. Reinventando o Governo - Como o espírito empreendedor está transformando o setor público. ENAP, Brasília.
- PERROT, M. 1988. Os Excluídos - Operários, mulheres, prisioneiros. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- PINHEIRO, P.S. (Org.). 1982. Crime, violência e poder. Brasiliense. São Paulo.
- PNUD. 1990. Human Development Report 1990, 1992, 1993, 1994. ONU. New York.
- RAMOS, C. 1992. Excelência na Educação - A escola de qualidade total. Qualitymark. Rio de Janeiro.
- RAMOS, C. 1994. Pedagogia da Qualidade Total. Qualitymark. Rio de Janeiro.
- SANTOS, W.G. 1993. As razões da desordem. Rocco, Rio de Janeiro.
- SEITZ, J.L. 1991. A política do desenvolvimento - Uma introdução a problemas globais. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro.
- SPOSATI, A. 1988. Vida urbana e gestão da pobreza. Cortez, São Paulo.
- TOURAINÉ, A. 1992. Actores sociales y políticos en América Latina. PREALC, Santiago.

