

PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA E CONSTITUIÇÃO: AVANÇOS E AMBIGÜIDADES

PEDRO DEMO

do IPLAN/IPEA

Entre as novidades da atual Constituição brasileira está o reclamo de participação comunitária, sobretudo no que diz respeito à ordem social e ao município. Já o Art. 1.º indica esta inovação, quando declara que "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes *ou diretamente*". Este exercício direto vem depois enquadrado em casos específicos, com alcance definido, em particular na esfera municipal, mas significa certamente o aceno expresso de que o "poder representativo" não esgota a margem de ação dos representados.

Tal postura dá ensejo a discussão interminável sobre definição e papel do poder público, sobre alcance e limites da representação política, sobre tendência histórica de afastamento dos representantes frente à base, mas consagra a importância do componente democrático do *controle popular*. Não buscamos aqui enfrentar todas estas questões. Restringimo-nos a introduzir um tipo de questionamento sobre o reclamo de participação comunitária, naquilo que tem de avanço e de ambigüidade.

De um lado, faz parte desta Constituição a distribuição um tanto descuidada de direitos, com prolixidade marcante. De outro, sua operacionalização é apenas incipiente, com exceção de alguns casos, em particular do direito (e da obrigatoriedade) ao ensino fundamental (1.º grau): este direito possui fonte expressa de recursos (Art. 212), reserva específica pelo prazo de 10 anos (Disposições Transitórias, Art. 60), e atribuição preferencial ao Município (Art. 211). Pode-se dizer que este direito social é tomado muito a sério, o que não sucede aos outros.

LUGAR DO ESTADO

A Constituição evidencia naturalmente o compromisso de forças contraditórias, dentro de uma sociedade extremamente contraditória. Em termos efetivos, sua marca é liberal capitalista, também na ordem social. Basta lembrar que "a assistência à saúde é livre à iniciativa privada" (Art. 199), bem como "o ensino é livre à iniciativa privada" (sob condição de cumprimento das normas gerais e da autorização e avaliação de qualidade pelo poder público) (Art. 209). Quer dizer: na hora H, em que pese a indignação generosa de direitos sociais no começo do texto constitucional, acaba prevalecendo o acesso marcado pela posse econômica (Marques, 1986; 1987).

Talvez valha a pena relembrar a polêmica em torno da "função social da propriedade", assumida abertamente no texto inicial (Art. 5.º, XXIII), bem como na introdução do capítulo sobre "ordem econômica e financeira" (Art. 170, III). Todavia, no momento de definir a reforma agrária, as limitações impostas à função social da propriedade foram típicas. O Art. 185 é taxativo ao declarar que "são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I — a pequena e média propriedade, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II — a propriedade produtiva". No parágrafo único a seguir, diz-se ainda: "A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social". Parece evidente que o "social" é submetido ao "produtivo", o que transparece também no próximo artigo (Art. 186), quando se especifi-

ca a função social, constando como primeiro requisito o "aproveitamento racional e adequado", como segundo a "utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente", aparecendo somente em terceiro e quarto lugares a questão propriamente social das relações de trabalho e do bem-estar dos interessados.

Isto contrasta com a prodigalidade de direitos no início, a exemplo do Art. 6.º: "São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição". Falando, mais tarde, dos direitos da criança, adolescentes e idosos, o tom é ainda mais retumbante: "É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, violência, crueldade e opressão" (Art. 227).

Este último texto é menos superficial, porque indica possível fonte de recursos (aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil — Art. 227, § 1.º, I), mas é alegre em demasia, porque acaba insinuando sua própria banalização: não faz mal definir "tudo" como direito, desde que não se fixem recursos... O vazio fica do tamanho da prolixidade.

Neste contexto, começa a transparecer a importância de delimitar o lugar do Estado. Se "tudo" é direito, isto significa, pelo avesso, "nada", principalmente em sociedade pobre. Sem pretender hierarquizar direitos, pois todas as necessidades sociais são básicas, é mister perceber necessidades mais e menos imediatas. Não cabe dizer que, por exemplo, a necessidade de comer é "mais importante" que a necessidade de cultura, pois a concepção de ser social completo e global não dispensaria a satisfação de qualquer necessidade. Mas cabe ver que é possível, por vezes inevitável, tomar uma como mais imediata que outra. Neste sentido, arrolar o direito ao lazer na mesma fila do direito à vida tende a ser banalização inconseqüente.

Mesmo que a Constituição se permitisse debulhar um rosário teórico de direitos, para constar, o que interessa de fato é a operacionalização concreta daqueles que é necessário e possível garantir. Combinar o necessário com o possível, para que seja viável, é algo que a Constituição faz apenas em alguns casos, a exemplo do ensino fundamental.

O Estado não pode ser levado a assumir a realização de todos os direitos possíveis, por muitas razões, sendo a principal o fato histórico de que direitos precisam ser conquistados, no decurso da elaboração da cidadania popular. Não podem ser outorgados ou concedidos. Cada sociedade demarca, no processo de formação da cidadania, o que o Estado é obrigado a cumprir, de acordo também com o estágio de desenvolvimento econômico e social (Bobbio, 1986; 1987). Na prática, não há direito financeira-

mente gratuito, porque nada na sociedade é gratuito. Direito tomado a sério precisa ser financeiramente operacionalizado, para dizer o mínimo. Este é o caso do direito ao ensino fundamental, mas será difícil falar, na mesma proporção, dos outros direitos.

Isto não leva a assumir que todo direito deva ser totalmente gratuito. O Estado, também porque detém monopólio, deve oferecer infra-estrutura urbana de saneamento a todos, mas os serviços são pagos. De novo, cabe a cada sociedade delimitar os acessos e possíveis isenções e subsídios.

A Constituição, neste âmbito, conserva o trajeto histórico típico de nossa sociedade, por mais que possa transparecer certa modernidade social, porque mantém a expectativa de um Estado como garante da cidadania. Tal postura é bem visível na questão dos direitos do consumidor, cuja defesa é assumida pelo Estado: "O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor" (Art. 5.º, XXXII). Nas Disposições Transitórias (Art. 48), se diz que o "Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor".

A pergunta que se coloca é: até que ponto vai o papel do Estado na defesa do consumidor? É possível pensar que o Estado a concebe e executa, como transparece na Constituição. Mas é possível pensar que o lugar do Estado é *instrumentar* esta defesa, a serviço do consumidor, sem substituir o movimento emancipatório do próprio consumidor. Neste caso, o Estado assume lugar de instância delegada de serviço público, como parece ser a concepção do Art. 175, parágrafo único, II, no qual se diz que a lei disporá sobre "os direitos dos usuários"; ou a concepção do Art. 170, V, que alude, como princípio da ordem econômica, à defesa do consumidor; ou ainda a concepção do Art. 24, VIII, que manda a União, os Estados e o Distrito Federal legislar sobre responsabilidade por dano ao consumidor. Seria típica a postura do Art. 150, § 5.º: "A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços". O papel do Estado é: legislar, informar, instrumentar, equalizar, não promover, fazer, substituir (Hirschman, 1983; Demo, 1988a).

Se assim pensássemos, a defesa do consumidor seria problema próprio da cidadania do consumidor, que o Estado jamais poderia substituir, mas deveria instrumentar. São instrumentações essenciais: acesso à informação adequada; legislação pertinente e atualizada; manutenção dos respectivos tribunais etc. Na prática, a Constituição sugere uma forma tutelada de cidadania do consumidor, que se pode encontrar muito caracteristicamente em certos Conselhos de defesa de direitos, quando concebidos como órgão público (estatal), como é o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, ligado ao Ministério da Justiça. Função do Ministério da Justiça não é manter este Conselho, que nisto já se apequena e se compromete em termos de cidadania, mas garantir instrumentações públicas de sua realização (informação, tribunais, delegacias, legislação etc.).

Esta discussão volta-se para o reconhecimento histórico de que cidadania forte não se deriva do Estado, mas é prévia a ele, no sentido de fundante. É a cidadania que define o Estado, não o contrário. O Estado deve ser serviço público (*res publica*), como decorrência da conquista cidadã popular, que assim o define, assim o mantém, e assim o controla. Não se busca no Estado tutela, mas instrumentação pública. Este é seu lugar, e neste sentido insubstituível (Demo, 1988b).

Não é o Estado que emancipa a comunidade. É a comunidade que, emancipando-se, faz do Estado instrumento de sua emancipação.

É fundamental adiantar, logo, que discutir o lugar do Estado não significa somente delimitar, mas igualmente defender seu espaço. A questão sindical pode exemplificar. De um lado, não cabe colocar os sindicatos como órgãos do Estado. A Constituição é clara neste ponto, chegando a expressar que não se pode exigir "autorização" do Estado (Art. 8.º, I), o que vale também para as associações (Art. 5.º, XVIII). De outro, é função do Estado manter a justiça do trabalho, promover política de saúde e profissionalização do trabalhador, legislar sobre o direito ao trabalho, fomentar o pleno emprego etc. Em termos claros: não é o Estado que defende o trabalhador. É este que, organizando-se com autonomia, se defende, usando o Estado como instrumentação necessária. Neste sentido, a atual Constituição, em que pesem avanços sobretudo verbais evidentes, ainda esconde alguma saudade da tutela estatal (Pietrocolla, 1987).

Alguns avanços podem ser notáveis, como a garantia de participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais e previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (Art. 10.º), ou a eleição de um representante dos empregados nas empresas de mais de duzentos empregados, para promover o entendimento direto com os empregadores (Art. 11.º), sem prejuízo da função sindical. Mas permanece o tom "concessivo" em termos de direitos, sobretudo na perspectiva de um Estado como garante, quando o sentido mais correto seria de "instrumentador" necessário e subsidiário. Isto não secundariza o lugar do Estado, apenas delimita seu espaço no contexto da cidadania de base, que é sempre sua melhor defesa (Offe, 1984).

PÚBLICO & ESTATAL

A marca mais fundamental do Estado não é sua máquina, mas a cidadania popular que o fundamenta, que com ele não se confunde e o deve controlar.

Certamente, não pode haver distinção estanque entre Estado e sociedade civil, porque a imissão é inevitável e necessária. Entretanto, existe, entre as duas instâncias, relação dialética, no sentido específico de um confronto de interesses e lógicas históricas (Bobbio, 1982). Para começar, o Estado é criatura da sociedade, não o contrário, com vistas ao serviço

público, que é a razão de ser da coisa pública. Por ser concentração expressiva de poder, o Estado tende a escapar da sociedade e aninhar-se em esfera própria, em sentido pejorativo, voltando-se facilmente contra a sociedade. Passa a tutela, e a partir daí a instância de manipulação e exploração. Facilmente o Estado abandona a posição de *res publica*, e passa à condição de apropriação privada por parte de grupos dominantes. Muitas vezes, nada é mais privado que esta "coisa pública" (Raichels, 1988; Covre, 1983; Caldeira, 1984).

Em seguida, vale igualmente afirmar que o meio mais fundamental de instrumentação dos direitos sociais é o Estado, por ser (deveria ser) coisa pública. Faz parte da noção de direito o acesso incondicional. O lugar que ofereceria menos restrições de acesso, por ser público, é o Estado. Neste sentido, é algo sumamente estratégico como instância de equalização de oportunidades. Toda cidadania madura defende o acesso irrestrito porque precisa do Estado para se efetivar instrumentalmente. A cidadania que se "entrega" ao Estado esconde a tutela, mas não tem como se realizar sem instrumentação adequada; e, idealmente, a mais adequada é o Estado.

Assim colocadas as coisas, não se trata de "privatizar" o Estado (deixaria de ser *res publica*), nem de "publicizar" a Sociedade, mas de discutir relacionamento dialético compatível. Há limites para a atuação do Estado, de várias ordens:

- a) nunca estão disponíveis todos os recursos para garantir todos os direitos;
- b) direitos devem ser instrumentados, não tutelados pelo Estado;
- c) o Estado deve ser controlado pela cidadania civil organizada, que o funda e o mantém.

O "tamanho" do Estado não é dado previamente, porque deve ser decisão da sociedade. O que interessa, em concreto, é a quem serve e como serve. Estado sem controle democrático já é corrupto, pois poder corrupto é aquele que escapa ao controle dos delegantes. Por maiores que possam ser as atribuições do Estado conferidas pela respectiva sociedade, ele não pode açambarcar a sociedade, porque, de instrumento delegado de serviço público, passa a tutela. Isto leva a constatar que os extremos não são desejáveis, até porque a história concreta os contradita: o capitalismo liberal não serve, porque "privatiza" o Estado e condiciona o acesso a direitos à posse econômica; o socialismo "real" não serve, porque "estatiza" a sociedade, coibindo seu movimento de cidadania conquistada (Bahro, 1980).

A relação dialética Estado/sociedade descreveria um difícil meio-termo, que ao mesmo tempo delimita e defende o Estado, mas sempre em nome da cidadania popular, que é ponto de partida e de chegada, mantendo o Estado como instrumentação necessária e estratégica.

Esta posição leva igualmente a problematizar o conceito de público. Considera-se público, quase que exclusivamente, aquilo que é estatal, ou relativo

àquilo que se diz poder público. A Constituição usa os termos Estado e poder público, mas visivelmente prefere a segunda designação. Há congruência para tanto, se tivermos em vista a origem etimológica: *res publica*. Todavia, o exclusivismo estatal é apenas o extremo oposto do privatismo, ou seja, o erro contrário.

Público em si, define-se pelo acesso incondicional e irrestrito por parte de todos. São duas as idéias mais fundamentais do conceito:

- aberto a todos;
- sem condição prévia de acesso.

De si, a *res publica* seria o lugar mais apto para realizar esta marca social. Neste sentido, é preciso logo adiantar que a instrumentação pública mais à mão, mais funcional, mais evidente é o Estado. Assim, escola pública será propriamente escola do Estado.

No entanto, tomando-se a definição acima e olhando-se o Estado com olhos históricos críticos, é facilmente constatável que o Estado pode sofrer apropriação privada. Em muitos casos, ainda vale a máxima: *L'état c'est moi*, no sentido de que é propriedade de alguém, de uma família, de um grupo restrito, de uma oligarquia, ou pelo menos do assim dito grupo dominante. No capitalismo liberal, esta apropriação é feita via subjugação da função social da propriedade ao capital, encoberto sempre pelo rótulo da produção. No socialismo real a apropriação é feita pela via do partido único e da burocracia estatal.

É possível haver algo público sob administração privada: uma penitenciária pública, administrada por grupo privado. É possível oferta pública de origem privada: uma creche dos espíritas, à disposição do bairro. Embora "filantropia" possa servir às apropriações mais escusas, sobretudo em termos de usufruto de recursos ditos públicos, é um espaço público possível de origem civil, se o acesso for para todos e incondicional.

Esta discussão existia já no tempo da Comuna de Paris, por mais que isto possa surpreender. Falando do problema da escola, Marx colocava algumas exigências típicas do conceito de escola pública na acepção aqui delineada (Demo, 1988c, p.108 ss.):

- a) a escola deveria ser libertada do monopólio dos padres — a Igreja era vista como comparsa do grupo dominante e como fator de elitização da produção e do acesso ao conhecimento;
- b) a escola não poderia ser do Estado, porque o Estado seria apenas representante da classe capitalista (em conseqüência, o Estado deveria "morrer");
- c) até mesmo o professor deveria ser "eleito", com vistas a preservar o controle democrático sobre a escola e a preservar acesso aberto.

Tal postura pode espantar e precisa ser compreendida no devido contexto. O que interessa é res-

saltar que a visão do "público" não se esgota na exclusividade estatal, como querem "marxistas" de hoje, que lêem Marx apenas através de intérpretes da corrente leninista e congêneres, para quem o Estado é hipostasiado — em evidente hegelianismo pelo avesso — como representação fidedigna da sociedade, substituindo-a. Alguns pontos de Marx são certamente discutíveis e a história os superou, como a eleição do professor, que exacerba o lado político, sem dar o devido lugar à competência técnica. Entretanto, a idéia da eleição servia precisamente para conservar "pública" a escola, em todos os sentidos:

- a escola precisa estar sob controle da comunidade interessada: pode destituir professores, deve avaliá-los, exigir padrões de qualidade etc.;
- o grupo de professores não pode evoluir para uma casta, ou corporação fechada; o acesso passa pela decisão aberta popular;
- a escola é "pública" porque está aí para todos, incondicionalmente, e deve ser lugar de equalização de oportunidades.

Por todas estas razões, Marx achava que a escola deveria estar nas mãos dos trabalhadores organizados, e com isto indica que a preservação da "marca pública" está melhor garantida através do controle democrático da maioria que trabalha e produz, do que através da alocação estatal e, principalmente, do que através da apropriação por grupos específicos das oligarquias. Por outro lado, é evidente que a concepção de Estado expressa na Comuna é rígida em excesso, quando o reduz a mera expressão servil dos interesses capitalistas. Hoje, é impraticável manter tal posição.

Nos tempos atuais, aprendendo da história capitalista e socialista, é possível desenhar melhor o termo médio que marcaria a *res publica*.

Da Comuna é recomendável aprender que o público só é público sob pressão do controle democrático. O que faz do Estado instância pública, serviço público, lugar estratégico de equalização de oportunidades, não é sua tessitura estatal, mas a pressão democrática organizada de baixo para cima. Assim, o que imprime qualidade à escola é menos a localização estatal do que a ambiência democrática que a cerca. Sem controle democrático, tudo no Estado se torna impune — também a escola — ou deriva para o atendimento elitista. Assim, uma escola estatal fora do controle democrático tende a ser oferta pobre para o pobre, ou lugar de corporativismos particulares, ou ainda, se for boa, de acesso exclusivo à elite.

Do capitalismo liberal, é recomendável aprender que, sob a capa atraente da liberdade, da livre iniciativa, do Estado pequeno apenas normatizador, pode esconder-se a apropriação da própria liberdade, quando condicionada à posse econômica. O "público" do Estado torna-se estratégia de acesso irrestrito por parte da iniciativa privada, que não pode sofrer qualquer restrição e não se subjeta a funções

sociais. É comum que, comparando-se "assistencialismos" destinados a populações pobres com "subsídios" escusos para a classe capitalista, estes sobrepassem de longe em volume de recursos apropriados pela via dita pública. O assistencialismo que mais assusta não é o da pobreza, mas o do capital.

Do socialismo real, é recomendável aprender que o "estatal" exclusivo está longe de garantir o acesso irrestrito, porque desarma a sociedade civil. Estado à revelia, por cima ou longe da cidadania popular organizada não consegue ser "serviço público". A par da ineficiência clássica, torna-se instrumento de produção de privilégios oligárquicos, pois, sem controle democrático, não há democracia em lugar nenhum.

Todavia, tudo isto não coloca o Estado como exclusivo vilão da história. Ao contrário, leva, ao mesmo tempo, à crítica e à defesa de seu lugar. Num primeiro momento, é o lugar mais conveniente da localização pública, porque para tanto é constituído: o que "tem", tem por delegação, e sua função é "serviço público". Num segundo momento, mais que combater o Estado pura e simplesmente, é mister vislumbrar seu lugar devido e discutir condições históricas de seu controle. Porquanto a única coisa que realmente interessa na discussão sobre o papel do Estado é a quem serve, como e quem o controla (Silva, 1988).

APELOS COMUNITÁRIOS

A participação comunitária é reclamada na Constituição sobretudo em dois contextos mais precisos: no plano municipal e na ordem social.

Quando toca a questão municipal, aparecem propostas inovadoras:

- a) "cooperação das associações representativas no planejamento municipal" (Art. 29, X);
- b) "iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, através da manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado" (Ib., XI):

Tal postura significa, ademais, a realização concreta do Art. 1.º, que acena com o exercício direto do poder, e que reaparece mais tarde com respeito ao nível nacional: "A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles" (Art. 61, § 2.º).

Também na esfera judiciária aparece tal oportunidade, destacando-se os seguintes textos:

"O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

- b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos inte-

resses de seus membros ou associados" (Art. 5.º, LXX).

"Conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania" (Ib., LXXI).

"Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência" (Ib., LXXIII).

Esta visível modernidade contém ambigüidades, que apontaremos a seguir, mas é avanço incontestado, sobretudo no que diz respeito ao município. É congruente tal atitude, porque ninguém "mora" na União, ou no Estado. Todo cidadão realiza seu dia-dia em algum município, que deveria ser — na visão federativa — a origem da Federação. Estamos longe disso, porque nossa história é invertida, mas a Constituição coloca pontos corretos de partida.

Na ordem social, o apelo comunitário retorna com força expressa, destacando-se propostas de gestão no campo da seguridade social, da saúde, da assistência e da educação.

No que diz respeito à função do poder público, de organizar a seguridade social, define-se como um dos objetivos assegurar um "caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, empresários e aposentados" (Art. 194, parágrafo único, VII). No tópico sobre saúde, volta a expressão "participação da comunidade" (Art. 198, III), bem como no tópico da assistência social: "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis" (Art. 204, II). No caso da educação, o texto é lacônico, mas volta a repisar a "gestão democrática do ensino público, na forma da lei" (Art. 206, VI).

Embora não seja o caso exigir do texto constitucional um rigor sociológico, é visível que a terminologia é um tanto solta, além de conter ambigüidades. Entendemos por ambigüidades, aqui, a característica de propostas que, mesmo contendo boas intenções, ou linhas úteis, inovadoras e mesmo essenciais de ação, correm o risco de recair no oposto ou de se anular. "Participação comunitária" é *essencial* para a construção e funcionamento da ordem municipal e social — restringindo-nos apenas a estes dois tópicos constitucionais. Depende, no entanto, do que se entende por participação comunitária. A Constituição coloca algumas vezes a exigência de "representatividade" ou de "condição legal" para associações, por exemplo, mas não define com precisão as regras do jogo para a "iniciativa popular" no município e frente à Câmara dos Deputados. Quanto ao planejamento municipal e à administração democrática da ordem social, a imprecisão é extrema: no caso da saúde e da educação, fala-se tão-somente de

"participação da comunidade", ou de "gestão democrática", em tom lacônico, denotando que a Constituição "queria" algo mais, mas não foi possível adiantar, devido a pressões de interesses contrariados.

Vale repetir: é preferível propor "menos", mas garantir sua operacionalização histórica, a acenar com inovações muito atraentes, que correm o risco de se tornarem apenas enfeite, ou apenas jogada política de legitimação. O problema já começa no necessário reconhecimento de que a "coisa comunitária" tende a ser compreendida como proposta voltada para a pobreza. É difícil imaginar uma creche "comunitária" para a classe média. Esta, ou busca oferta privada, se for significativamente melhor, ou pressiona o Estado para que a creche "pública" corresponda a um mínimo de qualidade. Esta creche pública dificilmente seria denominada de "comunitária", até para não se confundir com a "própria", lá dos bairros periféricos.

Colocando a questão em termos duros, podemos dizer: participação comunitária tende a ser, não apenas oferta para a pobreza, mas pobreza como tal: oferta pobre, para o pobre, para que permaneça pobre. A Constituição, infelizmente, não desfaz esta ambiência. Ao contrário, pode dar azo à estigmatização crescente.

Isto não deve levar a denegrir os lados positivos, porque há avanços notáveis. Bastaria chamar a atenção para a relativa insistência no necessário controle democrático sobre os poderes, via exercício direto do poder, algo consagrado já na abertura do texto. É fundamental o realce sobre a autonomia associativa, sobretudo sindical, num reconhecimento inovador de que o enfrentamento das desigualdades sociais necessita ser comandado pelos próprios desiguais. O Estado não pode cercear processos emancipatórios civis, pois sua função é instrumentá-los. No Art. 174, § 2.º, diz-se expressamente: "A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo".

DISCUTINDO AMBIGÜIDADES

Para contextualizar a discussão, é conveniente cercar um pouco o conceito de "participação comunitária", sem pretensões de exaustividade (Demo, 1988c; Bordenave, 1985; Dallari, 1984).

O fenômeno participativo é composto de inúmeras complexidades e não se esgota na esfera política apenas. Uma das faces essenciais dele é a perspectiva emancipatória. Participar significa ter consciência da condição social imposta de discriminação, e, a partir daí, construir caminho próprio de superação possível. Tomando-se em mente a idéia de planejamento participativo, podemos talvez desenhar melhor esta perspectiva, em seus três momentos mais marcantes:

a) elaboração da consciência crítica, através da qual a comunidade chega a compreender sua condição histórica, usando todas as formas de conhecimen-

to, mas transformando-as em conhecimento próprio; um dos lances mais fundamentais é atingir a consciência de que pobreza não é sina, descuido, azar, culpa, mas produto histórico, repressão, injustiça; é possível mudar, a começar pela superação da condição de objeto, buscando a posição de sujeito histórico consciente;

- b) construção coletiva de proposta emancipatória prática, apelando para estratégias várias, inclusive apoios externos, mas sempre dentro do comando do próprio grupo, no contexto de sua realidade histórica, inclusive limitações; desenho de prioridades, de estratégias preferenciais, de necessários etc.;
- c) organização política associativa competente, como estratégia primeira de teoria e de prática histórica, sobretudo no sentido da construção do sujeito histórico-social (Sader, 1987; 1988).

Tal postura, se tomada a sério, indica exigências centrais do processo de participação comunitária, principalmente em termos de qualidade política. De um lado, o processo não se basta no plano quantitativo ou no plano da mobilização intermitente. Trata-se de cidadania estruturada e estrutural, cotidiana (Reymão, 1986). De outro, o processo é marcado por critérios exigentes de qualidade política, tais como:

- a) *representatividade* dos dirigentes comunitários, obtidos por eleição aberta, democrática, de preferência com chapas concorrentes, em ambiente de rodízio no poder;
- b) *legitimidade* da associação, consagrada nos estatutos, que demarquem as regras de jogo da democracia comunitária, em "estado de direito" (direitos e deveres);
- c) *participação da base*, como critério mais essencial, porque realiza o "controle democrático" e define a cúpula como "serviço público"; o centro nada "tem", que não tenha sido delegado pela base;
- d) *auto-sustentação*, como demonstração prática da capacidade de se autogerir.

Não é o caso de discutirmos aqui cada tópico em profundidade, mas trata-se somente de delinear o contexto mínimo de processos participativos comunitários com qualidade política. Sobretudo, é importante acentuar que o processo emancipatório, proposto aqui como parte fundamental da noção participativa, se constitui de dois horizontes insubstituíveis: o econômico e o político. Um não é maior ou menor, nem vem antes ou depois. Cada qual possui sua lógica própria, e no fundo são a mesma coisa.

De um lado, não há emancipação consistente sem produção/trabalho, por conta da relevância das condições materiais de existência. Quem não produz/trabalha, para sobreviver depende de outrem, dificultando ou tolhendo a capacidade de emancipação. De outro, não há emancipação sem organização política competente, que retire a comunidade da situação de objeto de manipulação, de cuidados, de

assistência, para fazê-la sujeito de seu próprio destino. Podemos simplificar, a nível da população, como necessidade de trabalhar e de participar, produção e cidadania (Del Roio, 1986; Sposati, 1988).

Na verdade, esta concepção de participação comunitária desemboca naturalmente em visão do Estado como instrumentação necessária, não como tutela da emancipação — algo já totalmente contraditório. Não é o cidadão que está a serviço do Estado. É o Estado que deve servir ao cidadão. Esta exigência, no entanto, somente se realiza com alguma adequação, se houver cidadania emancipada atuante, traduzida sob o nome de controle democrático. A qualidade do Estado está na qualidade democrática da sociedade. Não é possível imaginar um Estado "melhor" que a cidadania popular que o sustenta.

Ao mesmo tempo, esta postura não relega o Estado, nem como mero representante da classe capitalista, nem como "bagulho burocrático" irrecuperável. É não só inevitável, mas sobretudo necessário, como serviço público e como lugar estratégico de equalização de oportunidades. Assim, o termo médio buscado se caracteriza por delinear lugar próprio do Estado, mas sempre a serviço da cidadania, porque é esta que o define e funda. O Estado será tão útil, eficiente e eficaz, quanto for qualitativa a cidadania organizada que o sustenta.

Neste sentido, nunca é o caso de substituir o lugar do Estado. Os serviços públicos que a cidadania atribui ao Estado devem ser realizados pelo Estado. A par disso, acresce a argumentação de que serviços públicos ficam mais adequadamente sob administração estatal, em nome do compromisso de equalização de oportunidades. Nada deveria ser tão público quanto o Estado (Bobbio e Bovero, 1987).

É fundamental, aí, distinguir entre Estado e governo. Este representa o grupo partidário que no momento ocupa o poder do Estado, e muitas vezes desenvolve a tendência de se apropriar do Estado, colocando-o a serviço de interesses "particulares". O Estado, por sua vez, é instituição permanente de serviço público, e é neste sentido que os "servidores públicos" se ligam ao Estado, não ao governo, porque sobrevivem às vicissitudes dos governos que se sucedem. A escola pública, por exemplo, não "é" do governo, embora este possa abusar dela para fins clientelísticos e escusos, mas faz parte do patrimônio público sob administração estatal.

Tomando esta discussão como pano de fundo e referência de análise, algumas ambigüidades da Constituição seriam:

1. Além de conservar possível insinuação de que "coisas comunitárias" são para periferias pobres ou para migrantes expulsos sem rumo, pode levar à interpretação de que a comunidade deveria substituir compromissos do Estado. São particularmente "perversas" as alusões que passam pela "falta de recursos", ou pelo "barateamento dos serviços", ou pela exploração de mão-de-obra barata ou gratuita da comunidade.

De fato, não é difícil constatar a inépcia do Estado. Diante disso, há comunidades que resolvem

assumir iniciativas próprias, levantando, por exemplo, um posto de saúde, uma creche, uma escola etc. De um lado, existe mérito comunitário, no que toca a capacidade de solução própria e na crítica prática ao poder público incapaz. De outro, é sempre um traço de expolição da comunidade, que passa a substituir uma função que seria do Estado. Surge, então, a creche comunitária, por exemplo, com as marcas típicas de nossa sociedade discriminatória:

- é sempre coisa de pobre;
- a comunidade responde por ela em última instância, sobretudo pelas precariedades;
- passa pelo voluntariado e pela boa vontade, às vezes pelo heroísmo de alguns;
- instâncias públicas, quando se associam ao empreendimento, repassam o mínimo possível, numa visível divisão desigual de trabalho;
- o resultado é: a creche comunitária acaba sendo a pior possível (pior que as ditas públicas), em meio ao sarcasmo da exploração da boa vontade.

2. Participação comunitária neste caso não seria liberar o Estado do que deve à população, mas organizar-se de tal modo competente, que se possa impor ao Estado o devido controle democrático, no sentido de cumprir com suas obrigações.

Aceitando-se que o Estado não consegue resolver tudo, mesmo que não existisse qualquer corrupção, ainda assim permanece o dever do Estado de instrumentar o acesso aos direitos sociais consagrados. Em termos claros, uma creche comunitária, desde que pública no sentido acima descrito, tem todo direito a recursos públicos, e no fundo, ou se trata de oferta pública sob administração privada, ou se trata de compra de serviços prestados por parte do Estado. Em qualquer hipótese não se justifica o mascaramento da coisa comunitária como a busca de algo mais barato, ou a exploração da comunidade, ou a liberação do Estado de suas obrigações sociais.

Algo semelhante deve-se postular no caso da gestão e do planejamento, em que também é incongruente substituir obrigações do Estado. Se a comunidade assumir a gestão de qualquer serviço público, deve ser ressarcida condignamente. Em nome da equalização de oportunidades, não faz sentido aceitar acessos preferenciais para classes privilegiadas, enquanto para a pobreza sobram migalhas, ironicamente adereçadas de "comunitárias" (Ammann, 1980; Rezende, 1986; Boff, 1986).

Esta problemática é visivelmente aguçada pela proximidade de direitos sociais alegados, acrescentando outra forma de ambigüidade: muita promessa, diante de condições mínimas de realização concreta.

3. Uma ambigüidade arriscada é a que aparece em propostas que levam a confundir as lógicas políticas de cada lado, como se entre Estado e sociedade houvesse funcionalidade paritária. Esta problemática é muito sensível e tem significado relevante no contexto atual, principalmente em vista de iniciativas ditas comunitárias por parte de governos.

Um exemplo desta confusão útil são os ditos "conselhos paritários", formados de membros dos dois lados em número igual. Embora exista aí idéia muito aproveitável, seja no sentido de cultivar transparência decisória e de uso de recursos, seja no sentido de se ouvirem as partes interessadas, geralmente consuma-se uma farsa fatal, observável em tópicos tais como:

- a) não há paridade natural entre Estado e sociedade, por mais que o número seja paritário; concretamente, o Estado detém muito maior poder de fogo em todos os sentidos;
- b) dificilmente o Estado coloca o processo decisório em plano paritário — no máximo ouve as partes, mas decide sozinho — o que reduz o conselho a estratégia esperta de convalidação;
- c) é muito difícil garantir representatividade dos membros que representariam a comunidade, se esta não manifestar já contorno de organização clara; o Estado, por sua vez, aproveita-se desta precariedade natural para ele mesmo "indicar" os comunitários representantes.

A farsa é evidente. De um lado, o Estado se convalida e sobretudo divide seus fracassos. De outro, a comunidade entra como "gaiata", principalmente no sentido de que, em vez de um processo emancipatório, sofre o impacto de um golpe esperto de desmobilização.

É essencial respeitar as lógicas, por mais que não exista dicotomia, mas relação de confronto dialético. Neste sentido, a idéia do conselho paritário pode ser aproveitada, se não desbordar de sua realidade histórica. Na prática, não vai além de tornar o processo decisório menos fechado, mas isto já é fundamental. Não há interesse para a comunidade em confundir-se com o Estado, porque seu papel será o de urgir o Estado a que cumpra seus deveres para com a comunidade.

4. Outra ambigüidade está em esconder divergências possíveis entre os ditos representantes do povo via voto, e as manifestações de exercício direto de poder. Do ponto de vista dos partidos, talvez se pudesse falar de "direito partidário", no sentido de que, tendo-se legitimado nas urnas, já não carece de ulterior validação.

Com efeito, todo partido razoavelmente organizado apresenta-se com programa mais ou menos completo de governo. Pelo menos em tese, "sabe" o que deve fazer em educação, em finanças, em transporte, em urbanização, em cultura etc., e sobretudo submeteu isto, no processo eleitoral, ao veredicto popular. Se conseguir maioria, a questão já é executar, e não ainda inventar idéias, conclamando a comunidade para que colabore.

Ao mesmo tempo, o partido vencedor não aprecia a idéia de que a comunidade possa "usurpar" o direito de indicar titulares de cargos, como, por exemplo, diretor de colégio, de hospital, de fundações etc. O partido diria, sem mais, que se trata de usurpação, porque os que reivindicam eleger tais diretores não têm mandato, enquanto o partido precisamente o conquistou.

Neste sentido, a proposta constitucional de participação popular no planejamento municipal é muito ambígua, a começar pela insinuação de que o prefeito chega ao poder destituído de planos. O papel da comunidade não é "fazer o plano" que o prefeito não fez, mas exigir dele o cumprimento do plano que pregou na campanha. Outra coisa seria sugerir que a prefeitura se mantenha sempre em contato direto com os movimentos populares, o que permitiria rever planos, fazer outros, corrigir rotas e sustentar crivo crítico constante.

Na prática, a farsa pode ser fácil, seja porque é possível vender como participativo um plano "palpado" por algumas pessoas apenas, seja porque é impraticável discussão com platéias imensas e indistintas, seja porque encobre a pobreza de idéias do governo, seja porque se busca somente convalidação legitimadora. No fundo, estaríamos de novo confundindo as lógicas, empurrando para a comunidade algo que o governo deve fazer ou deveria ter feito.

Ademais, resta sempre a pergunta sobre o papel dos vereadores, pelo menos em tese representantes legítimos do povo. Do ponto de vista da lógica do Estado, o governo deve produzir seu plano e submetê-lo ao escrutínio da câmara dos vereadores. Do ponto de vista da lógica da comunidade, cabe pressionar democraticamente para que isto ocorra, no sentido de que o plano reflita as necessidades da base. Para tanto, não se trata de fazer o que o governo deveria fazer, mas de "fazer" o governo fazer.

Entretanto, isto não colide com participações comunitárias para além desta lógica, desde que coerentes com o processo emancipatório da cidadania popular. A pressão popular organizada pode mudar, refazer, rejeitar planos, dentro da lógica de seu espaço, bem como assumir ações diretas — por exemplo, a urbanização de um bairro — contanto que não se apele para estratégias de exploração comunitária. Uma destas estratégias mais conhecidas é o "mutirão", que, embora podendo expressar capacidade comunitária competente e mesmo comovente, de modo geral mascara formas de exploração da boa vontade do povo humilde. Mutirão, de novo, é coisa de pobre, para pobre. "Gente de bem" não faz mutirão, nem o Estado se atreveria a pedir isto dela.

Sob pressão concreta da pobreza, o mutirão é muitas vezes uma saída criativa e eficiente, e até mesmo uma expressão de possível processo emancipatório. Mas, no fundo, faz parte das políticas sociais compensatórias, estigmatizadas pelas sobras de um sistema perverso em termos produtivos e políticos.

5. Outra ambigüidade pode ser encontrada em "intermediários" que o Estado apresenta às comunidades, sob o título de apoio comunitário. Recentemente, surgiram muitas expressões desta postura, condensadas em Secretarias de Ação Comunitária e congêneres, que supostamente fazem "articulação", "coordenação", "apoio" etc.

De um lado, pode haver "boa vontade" de técnicos e governantes, que, movidos pelo reconhecimento de que o desenvolvimento da cidadania popular é algo essencial para o processo democrático, gostam

riam de se colocar a serviço desta causa. De outro, como a política não vive de boa vontade, mas de estratégias de poder, o efeito acaba sendo a desmobilização funcional dos movimentos populares.

Frente aos movimentos populares, a primeira função do Estado é certamente de não estorvar, não boicotar, não cooptar. A Constituição avançou nisto, colocando claramente que cidadania não precisa de autorização do Estado, porque é ela que autoriza o Estado. Assim, se o Estado sabe que sua função é subsidiária e instrumental, não convém inventar atribuições de intermediários, como se a cidadania precisasse de "despachante". A pressão que as comunidades exercem sobre o Estado deve ser direta, e não filtrada por "articuladores" estatais.

A maneira mais congruente de o Estado "ajudar", será tomando a sério seu papel de instrumentação, à medida que souber informar, manter escolas condignas, legislar adequadamente, sustentar acesso público à justiça etc. No fundo, porém, o Estado teme a cidadania crítica. Assim, antes que as comunidades façam pressão, o Estado se adianta como "intermediário" desta pressão, obtendo como resultado o efeito desmobilizador.

Na prática, a política social do Estado, caracteristicamente, tende à mera distribuição de migalhas assistencialistas e de serviços públicos residuais, desmobilizando o potencial de mudança histórica contido nos movimentos populares (Faleiros, 1986).

LUGAR DA COMUNIDADE

A comunidade não pode ser colocada como muleta de um Estado capenga. Se fosse o caso de muleta, a relação seria inversa, se aceitarmos que o papel do Estado é de instrumentação necessária (Carvalho, 1983; Guillerme & Bourdet, 1976).

A Constituição propõe algo avançado, quando reclama a participação comunitária no planejamento municipal e na condução da ordem social, desde que se delineie a contento o que se compreende por participação comunitária, para se marcar o lugar próprio da comunidade. Se esta discussão fizer sentido, indica que se deveria compreender por participação comunitária, não o socorro que a comunidade pode prestar a Estados e governos esfarrapados e por vezes agonizantes, mas o controle democrático, de baixo para cima. Assim, para falar claro, participação comunitária chama-se em primeiro lugar controle democrático sobre o Estado e sobre os governos.

É possível admitir que a comunidade assuma tarefas, dependendo de como se relaciona com o Estado. Em primeiro lugar, não faz sentido o Estado devolver para a comunidade tarefas que esta lhe atribuiu. Em segundo lugar, é um disparate discriminatório envolver participações da comunidade na penumbra de políticas sociais residuais, compensatórias, pobres, porque reservadas para o pobre. Em terceiro lugar, se a comunidade assume tarefas, precisa ser ressarcida por serviços prestados, para não se recair na exploração da boa vontade popular.

Função da comunidade não é perder-se e afogar-se nos meandros da burocracia estatal, para, já fa-

zendo parte dela, submergir no mesmo fracasso histórico ou completar a cumplicidade da mesma inutilidade pública. Seu papel é, em nome da emancipação cidadã, promover, cultivar, manter o controle democrático sobre o Estado, para que sejam possíveis serviços públicos de qualidade e equalizados.

A Constituição é mais coerente, quando preserva caminhos de exercício direto de poder e marca a autonomia associativa diante do Estado, do que quando acena com compadrios gerenciais, que facilmente levam a colocar a comunidade como instrumento do Estado e dos governos. Todo mundo sabe que o posto de saúde da última periferia dificilmente há de funcionar, até porque será algo "naturalmente" malfeito. Mas a solução não estaria em conclamar a comunidade que o assuma por si mesma, liberando o Estado deste dever. O "assumir" da comunidade deve ir em outra direção: a comunidade deve assumir o controle democrático sobre o Estado, para que este seja levado, sob pressão popular organizada, a cumprir com os deveres sociais nas periferias.

Assim, se não colocarmos a contento o lugar do Estado e o lugar da comunidade, é facilitada a usurpação por parte do mais forte. Tal usurpação pode ser vista, por exemplo, na previdência social e nos fundos de origem laboral. O Estado os administra de maneira autônoma, dando, ademais a entender que o acesso é "concedido". Olhando bem as coisas, ocorre aqui incrível usurpação. A previdência é gerada por desconto em folha, por parte do empregado e do empregador, constituindo, na verdade, um fundo de propriedade do empregado. Toma-se como natural que seja gerido pelo Estado. Ora, seria muito mais congruente que fosse gerido pelos interessados diretos, desde que tivessem organização suficiente. A administração do Estado se justificaria nos casos em que o trabalhador não conseguisse construir sua própria administração. Entretanto, tratando-se de sindicatos fortes, seria perfeitamente pensável que a previdência fosse gerida por eles mesmos, inclusive no que concerne às pensões e aposentadorias. Ao Estado caberia legislar sobre a matéria, mantendo critérios de equalização, bem como instrumentar processos de arrecadação.

O Estado realiza sobre os recursos previdenciários manobras homéricas, que significam depredação dos direitos previdenciários. É insensível àquela argumentação, porque esta levaria à restrição drástica do raio de manipulação financeira. Ao mesmo tempo, poderíamos assim enfrentar uma realidade insofismável: a previdência só tem o que arrecada e aplica, não podendo gastar mais que isto. Melhorar as aposentadorias é direito de todos, desde que se compatibilize esta contabilidade objetiva. Como está hoje, o ônus é muito desigual, com benefícios totalmente desiguais.

Algo semelhante se poderia dizer do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que é gerido à vontade pelo Estado, com acesso privilegiado por parte dos empresários. Nenhuma cidadania razoável aceitaria esta situação. Neste caso, o papel da sociedade seria tomar de volta o que é seu. Em si, o Es-

tado poderia ser lugar adequado de gestão de recursos do trabalhador, desde que houvesse suficiente controle democrático. Assim, o mínimo que se deveria exigir é uma forma de gestão, na qual o Estado seja parceiro instrumental, *stricto sensu*. Este exemplo serve para ilustrar o lugar da comunidade diante do Estado. De certa forma, as classes privilegiadas fazem sua previdência particular, o que, de novo, estigmatiza a previdência social comum como coisa de pobre.

Ao mesmo tempo, esta discussão pode levar a discernir que é pura fantasia supor que o Estado garanta todos os direitos imagináveis. É preferível atribuir menos direitos, mas tratar que cada um tenha

começo, meio e fim, sobretudo em termos orçamentários. Mesmo que não tivéssemos corrupção, nosso Estado seria muito limitado, porque os recursos públicos são provenientes da produção e do trabalho. Nunca é possível imaginar recursos suficientes, nem no Japão, muito menos aqui, num país em processo de desenvolvimento, embora nosso problema maior não seja falta, mas mau uso de recursos.

De certa forma, reconhecendo a pequenez do Estado, a Constituição recorre ao socorro comunitário, sobretudo diante de uma prodigalidade incontida de direitos sociais. É uma posição ambígua, porque a comunidade pode ficar apenas no "socorro", de lá e de cá.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMMAN, S. B. *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*. São Paulo, Cortez, 1980.
- BAHRO, R. *A alternativa: para uma crítica do socialismo real*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.
- BOBBIO, N. *O conceito de sociedade civil*. Rio de Janeiro, Graal, 1982.
- . *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.
- . *O futuro da democracia: uma defesa das regras de jogo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.
- BOBBIO, N. & BOVERO, M. *Sociedade e Estado na filosofia política moderna*. São Paulo, Brasiliense, 1987.
- BOFF, C. *Como trabalhar com o povo*. Petrópolis, Vozes, 1986.
- BORDENAVE, J. E. D. *O que é participação*. São Paulo, Brasiliense, 1985.
- CALDEIRA, N. V. *Autogestão: o governo pela autonomia*. São Paulo, Brasiliense, 1983.
- CALDEIRA, T. P. R. *A política dos outros: o cotidiano dos moradores na periferia e o que pensam do poder e dos poderosos*. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Brasília, Congresso Nacional, 1988.
- COVRE, M. L. M. *A fala dos homens: análise do pensamento tecnocrático*. São Paulo, Brasiliense, 1983.
- DALLARI, D. A. *O que é participação política*. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- DEL ROIO, J. L. *Movimentos populares no Brasil*. São Paulo, Global, 1986.
- DEMO, P. Estado inevitável e necessário. In: PAIVA, L. D. C. (org.) *Transição democrática e política social no Brasil*. Brasília, Universidade de Brasília/NEPOS, 1988b.
- . *Participação é conquista: noções de política social participativa*. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1988c.
- . *Pobreza política*. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1988a.
- FALEIROS, V. P. *O que é política social*. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- GUILHERM, A. & BOURDET, Y. *Autogestão: uma mudança radical*. Rio de Janeiro, Zahar, 1976.
- HIRSCHMAN, A. O. *De consumidor a cidadão: atividade privada e participação na vida pública*. São Paulo, Brasiliense, 1983.
- MARQUES, J. B. A. *Democracia, violência e direitos humanos*. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1987.
- . *Direito e democracia: o papel do Ministério Público*. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1986.
- OFFE, C. *Mudanças estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.
- PIETROCOLLA, L. G. *Sociedade de consumo*. São Paulo, Global, 1986.
- RAICHELS, R. *Legitimidade popular e poder público*. São Paulo, Cortez, 1988.
- REZENDE, J. *Como se faz a luta de bairros*. Petrópolis, Vozes, 1986.
- REYMÃO, M. E. G. et al. *Organização popular e mudança*. São Paulo, Loyola, 1986.
- SADER, E. (org.). *Movimentos sociais na transição democrática*. São Paulo, Cortez, 1987.
- . *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.
- SILVA, P. N. N. *Autoritarismo e impunidade: um perfil do democratismo brasileiro*. São Paulo, Alfa-Omega, 1988.
- SPOSATI, A. *Vida urbana e gestão da pobreza*. São Paulo, Cortez, 1988.