

DOCUMENTO PARA DISCUSSÃO

O PLANO PLURIANUAL E OS DIREITOS HUMANOS Contribuição Provisória ao Debate

Paulo César Carbonari¹

O presente texto é uma contribuição às organizações populares da sociedade civil, em atendimento ao convite da ABONG e Inter-Redes no sentido de colaborar com o processo de debates dos *Fóruns Desenvolvimento, Participação e Inclusão*, que vem realizando audiências públicas em todas as unidades da federação. Dedica-se a uma análise do documento *Plano Plurianual 2004-2007 – Orientação Estratégica de Governo um Brasil para Todos: Crescimento Sustentável, Emprego e Inclusão Social*. Este documento se constitui na base do posicionamento do governo e expressa sua compreensão original no tocante às propostas para o Plano Plurianual (PPA). Concentraremos a análise do documento sob a ótica dos direitos humanos, procurando identificar a concepção de direitos humanos presente/ausente no documento, no sentido de problematizar as questões centrais nesta ótica. Mesmo sem explicitar, fazemos este movimento esperando contribuir para apontar questões em vista do aprimoramento da proposta apresentada que a nosso ver haverão de surgir da criatividade da organização cidadã que participa dos debates dos Fóruns.

Antes de entrarmos na análise, ressaltamos a importância do processo inaugural que está sendo desenvolvido, afinal, pela primeira vez na história da elaboração de PPAs, o governo e a sociedade terão a oportunidade de confrontar suas compreensões através dos Fóruns, o que indica uma disposição, desde já, no sentido de que isto não se esgote no processo de legitimação de uma proposta, mas que avance com alento na perspectiva de um processo permanente e diversificado de inovação no campo da participação da cidadania nas definições, no monitoramento e na avaliação das ações de governo. Entendo que este momento é crucial para que também os setores populares da sociedade civil possam expressar suas inquietações e, especialmente, ampliem sua força no sentido de consolidar-se como interlocutores neste tema. Afinal, entendemos que o que está em jogo não é mais uma peça ficcional de declaração de intenções e sim a abertura de espaços concretos para que as diferenças e os conflitos sejam explicitados e acordos inovadores sejam gerados. Somente se for dessa forma tem sentido uma participação efetiva da parte da cidadania. Legitimar a posição do governo, por mais que ele se identifique com os anseios dos setores populares, parece pouco quando se quer agir para inaugurar um novo tempo no qual haja espaço para a ampliação da cidadania de sujeitos concretos historicamente excluídos dela.

Iniciamos com uma consideração metodológica: o exercício de identificação da concepção de direitos humanos presente no documento exige uma leitura transversal dos diversos pontos dele constantes. Apesar de explicitamente o termo ser utilizado muito poucas vezes (por exemplo, no parágrafo 72, como objetivo da dimensão democrática e 75 como elemento da segurança pública), é possível fazer esta leitura, inclusive partindo dos pontos onde é citado, o que de alguma forma já pode caracterizar um indício de concepção.

Uma leitura atenta do conjunto do documento indica uma concepção pouco elaborada e bastante aquém do acúmulo histórico da sociedade civil e inclusive dos fóruns internacionais da compreensão dos direitos humanos. Mesmo que pudesse ser identificada sob o recorrente jargão da exclusão/desigualdade, inclusão/justiça social, o que resulta é que dificilmente se poderia dizer que o documento tem dificuldade de defender uma idéia de direitos humanos que seja universal, indivisível e interdependente. Mesmo que cedamos no tocante à dimensão do universal, reconhecendo que o grande esforço que pretende ser desenvolvido é o da inclusão, o problema é que a principal estratégia para tal é o aspecto da mediação da realização do objetivo proposto (par. 9), o mercado de consumo de massa. Isto resulta por comprometer tanto a dimensão da universalidade, quanto as outras.

Ora, mesmo que se estivesse diante de uma nova concepção de mercado completamente inovadora e revolucionária, a idéia explicitada (par. 42 a 50) é de que objetivamente a noção de mercado é a mesma de sempre e já bem conhecida de todos: a da inclusão/exclusão seletiva, mediada pela capacidade de consumo. Pois bem, por mais esforço – e reconhecemos que criar um

¹ Coordenador Nacional de Formação do Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) e Secretário Executivo da Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais (Plataforma DhESC Brasil). Mestre em Filosofia (UFG-GO) e Professor de Filosofia no Instituto Superior de Filosofia Berthier (IFIBE, Passo Fundo, RS). Texto aberto a críticas e complementações. E-mail: paulo@berthier.com.br. Observamos o caráter provisório e preliminar de nossa leitura.

mercado popular de massa já é um grande avanço histórico – que se queira imprimir, a afirmação da cidadania passará essencialmente pela idéia do consumidor e não pela idéia de cidadão. Não precisaríamos nos ater em distinguir estas duas noções, mas pedagogicamente achamos relevante fazê-lo, mesmo que muito rapidamente.

A idéia de cidadão implica a idéia de sujeito de direitos (além dos positivados em catálogos, também os gerados pela dinâmica emancipatória) demandante de satisfação. Isto remete para a necessidade de identificação de agentes para tal. Não há dúvidas quanto a isto: é o Estado (aliás, a nosso ver, esta é a essência da idéia de Estado; um Estado que não tem capacidade de satisfazer direitos, de promover cidadania, perde seu sentido). O documento revela uma intencionalidade clara no sentido de reorientar o Estado como *condutor* do desenvolvimento e *indutor* do crescimento econômico (par. 8) – o que ao menos sinaliza para a perspectiva da superação do viés neoliberal que tem sido adotado nos últimos anos, todavia, esta intencionalidade é insuficiente quando contrastada com o papel atribuído às políticas sociais – principal instrumento do Estado para agir em matéria de direitos – no contexto do virtuosismo entusiasmado atribuído ao mercado de massa (especialmente par. 48, 49 e 50).

Consumidores são *clientes*, cujas necessidades – via de regra criadas e recriadas pelo próprio mercado – são satisfeitas pela mediação monetária. Ora, a exigência da mediação monetária (cuja garantia, nos termos do texto emana de processos de transferência de renda, de viabilização de emprego, de políticas sociais, de desoneração do orçamento doméstico e oferta de serviços básicos, entre outros aspectos) é seletiva. Por mais virtuoso que se queira, o círculo inaugurado pela implantação de um mercado de massa é insuficiente para gerar condições de afirmação da cidadania em sua complexidade, multilateralidade, indivisibilidade, universalidade e interdependência.

O combate às desigualdades econômicas e sociais é elencado como *condição necessária* para que seja garantido o *status de cidadãos, homens e mulheres realmente iguais perante o Estado* (par. 72). Não há dúvida que estas são condições necessárias. Mas, não são suficientes. A rigor, a suficiência parece ser dada novamente pela grande mediação para tal, o mercado de massa, já analisado acima. Afora este aspecto, note-se que a idéia de cidadão expressa neste parágrafo, mas presente em boa parte do documento, está distante da idéia moderna de cidadãos autônomos. O que está em jogo é sua condição ou status perante o Estado. Obviamente poderíamos entender a idéia no sentido de que o Estado é agente de satisfação de direitos e, portanto, agente de cidadania. No entanto, queria chamar a atenção para um certo caráter formalista ainda presente no conceito de igualdade e uma dificuldade de dialogar com um conceito mais amplo de autonomia cidadã. Assim como o Estado é agente de satisfação de direitos, os direitos não dependem unicamente do Estado, pois são gestados nos processos emancipatórios da própria cidadania. Neste sentido, além de ser igual perante o Estado, o cidadão precisa ser considerado no seio da sociedade como sujeito de sua própria cidadania. Antes de *ser perante*, ele é *constituído de*.

Neste debate também emerge a questão da diversidade e de sua necessária promoção, associada a processos de inclusão objetiva de grupos e setores sociais historicamente marginalizados. Mais do que ações cosméticas de indicação da superação da desigualdade de gênero, étnica, geracional, para citar alguns aspectos, o que está em jogo é implementar ações concretas para que avancem as condições de igualdade em toda a sociedade. Para isso são necessárias estratégias e ações que cruzem satisfatoriamente o estrutural e o vocacional (ou focalizado) das políticas, em vista de efetivamente promover a igualdade, agindo universalmente respeitando e promovendo a diversidade. Esta perspectiva é frágil ou quase inexistente no texto. Na dimensão democrática aparece como intencionalidade (par. 73) ou quase como enunciado de princípio. Não basta declarar que se quer uma estratégia *sem os preconceitos, com oportunidades iguais* e declarar que se quer *fortalecidas e ampliadas as conquistas alcançadas pelas mulheres e combatida tenazmente a discriminação racial ou combatida a discriminação aos portadores de necessidades especiais, aos jovens, às pessoas de terceira idade, aos migrantes de regiões abandonadas (...) e aos estrangeiros pobres*. É preciso que o conjunto do Plano contemple o elemento da diversidade e da promoção de ação em vista de sua promoção e da atenção especial a setores historicamente vulnerabilizados. O texto em seu todo carece de uma leitura consistente da diversidade social e da necessidade de levá-la em consideração como elemento central no processo de desenvolvimento, de implementação de políticas públicas, de democratização, etc.

Mesmo que o documento deixe clara a garantia dos direitos humanos como objetivo da dimensão democrática, tratá-lo somente neste ponto é reduzir o conceito que está implicado neles, pois direitos humanos não somente são dinamizadores do processo democrático. Eles se constituem também em base e objetivo para o conjunto do desenvolvimento, ao tempo em que se constituem em mediação concreta da efetivação da cidadania como subjetividade ativa no processo de construção da sociedade em todos os sentidos. Os fóruns e os instrumentos internacionais de direitos humanos, salvos todos os seus limites que aqui não temos como analisar, são unânimes em afirmar a

necessidade de um estreito casamento entre direitos humanos, desenvolvimento e democracia. São claros em dizer que um sem o outro é insuficiente e deixa de colocar na centralidade do processo a afirmação da dignidade de sujeitos concretos, pessoas humanas. Não seria arriscado se disséssemos que a posição do texto está mais próxima de entender o desenvolvimento como crescimento e como democratização das condições de acesso ao consumo, subordinado na sua efetivação aos condicionamentos dos ajustes macroeconômicos, do que como promoção de complexos processos de afirmação da cidadania pela promoção de sujeitos ativos em sua diversidade e pluridimensionalidade.

O governo faz uma profissão de fé no planejamento estratégico das ações como *essencial* num contexto de transição (par. 14). Ora, é claro que o planejamento estratégico tem um papel importante, mas atribuir-lhe um lugar essencial é acreditar que o processo social pode ser previsível e conduzido. Planejar estrategicamente é antes de tudo desenvolver uma ampla capacidade de diálogo permanente, consistente e que abarque em seu interior o conjunto dos diversos agentes sociais. Mesmo que o processo de debate que vem sendo implementados pelos Fóruns seja necessário e inédito, o fato de não haver uma previsão clara no documento sobre sua continuidade, o formato que tomaria, os espaços que abriria, sem contar com a ausência de uma clara dinâmica de monitoramento e avaliação participativas, deixa dúvidas sobre a importância que será dada a ele. Ou seja, concordamos que um processo de planejamento amplo e consistente, quando estruturado como espaço de interlocução permanente, pode agregar a sociedade no sentido de construir uma transição para um novo momento histórico. Todavia, é necessário que no próprio planejamento sejam previstos os mecanismos e os espaços concretos por onde passará este processo. Visto que, mesmo que a transição implique em *compatibilizar* aspectos tão dispares como *alcançar o máximo de crescimento possível, ampliar a inclusão social, reduzir o desemprego e as disparidades regionais e fortalecer a cidadania com as restrições decorrentes da necessidade de consolidar a estabilidade macroeconômica no país* (par. 14), ainda assim é preciso gerar processos de participação não episódicos.

Para finalizar este ponto, o que nos deixa mais preocupados não é tanto o que está dito no parágrafo 16, mas o que não está dito nele. Em nosso entendimento, ele é a síntese da expectativa pós-transição, por isso sua importância. A afirmação: *As possibilidades de gestão de um novo ciclo de desenvolvimento sustentado são excepcionais*, vinda logo depois da idéia de que a queda da inflação abre espaço para reduzir juros e isto para a recuperação da demanda e do crescimento econômico denota claramente que o principal eixo de ação da transição é exatamente o do controle inflacionário. O controle do círculo vicioso da inflação parece ser a essência da ação no processo de transição. Honestamente não entendemos de economia, mas, como cidadão, precisamos dizer que: Infelizmente, nada há de novo, *tudo parece continuar como dantes no quartel de Abrantes*. Ademais, *a história parece continuar mais madrasta do que mestra!* Afora a indignação pela surpresa e voltando-nos novamente à análise, vamos à declaração sobre a qual queremos comentar. Trata-se da idéia de que a concretização da potencialidade de um *novo ciclo de desenvolvimento sustentado* implica num *conjunto de ações coordenadas*. O que nos estranha é que as ações vão em três direções, unicamente: *gestão de políticas públicas, mudanças institucionais e a definição de regras claras na relação entre o governo e o setor privado*. Nenhuma discordância sobre a direção das ações – mesmo que pudéssemos vir a discordar no mérito ou em suas implicações materiais. O problema é que sejam somente estas três. No mínimo, imaginamos que uma quarta poderia ser retoricamente apontada: a mobilização da criatividade cidadã. Afinal, entendemos que está exatamente nesta quarta o sentido pelo menos das duas primeiras e o critério para a terceira. A última afirmação do parágrafo é, a nosso ver, a confissão definitiva da renúncia a uma ação central do Estado, do social e da cidadania, em sentido amplo, no processo de transição. A declaração diz textualmente: *Com a consolidação de um ciclo de crescimento com estabilidade macroeconômica, ganham-se graus de liberdade na gestão das políticas públicas que hoje não estão disponíveis*. Invertendo o texto: Maiores graus de liberdade na gestão de políticas públicas são resultantes da consolidação de um ciclo de crescimento com estabilidade macroeconômica. Ou seja, abrimos mão de graus mais amplos de liberdade na gestão de políticas públicas para transitar para eles. A nosso ver aqui está o nó górdio do fio que conduz à Ariadne. Lido pelo viés dos direitos humanos poderia ser traduzido da seguinte maneira: se preciso abdicarmos um pouco, ou, quiçá muito, de nossa condição cidadã como caminho para chegar a ela. Ou ao menos, abdicarmos de esperar que o Estado possa agir mais amplamente na promoção da cidadania em vista de gerar condições para chegar a ela.

Passo Fundo, RS, junho de 2003.