

## JUSTIÇA E DESIGUALDADES: o descompasso da cidadania como forma de exclusão social

*Márcia Regina Ribeiro Teixeira*  
*Ruthy Nadia Laniado*

### INTRODUÇÃO

A justiça fundamenta a democracia moderna, pois é garantidora da liberdade e da igualdade. Nas formas de institucionalização dos direitos modernos do homem, a justiça entremeia os recursos e mecanismos de reciprocidade e troca em todos os aspectos da vida coletiva: normativos, distributivos e aqueles que confirmam a inclusão do indivíduo na esfera da cidadania em relação ao Estado, à coletividade e na garantia da individualidade. Portanto, ela provê o lastro para a realização do sujeito político: individualizado e, ao mesmo tempo, igual – como delimita a liberdade moderna. Pode-se dizer que a justiça conforma o próprio sentido da democracia, porque ela situa o indivíduo na coletividade, equilibra o diálogo, garante a participação e regula os acordos. Em seu âmago, ela é integradora e inclusiva na relação entre indivíduo e sociedade por meio dos valores de cultura política democrática. Em última instância, ela é a manifestação dos sistemas morais e dos processos de sociabilidade e produtora de solidariedade social.

Por enunciar o próprio sentido da democracia, a realização da justiça revela, não obstante, as desigualdades existentes em sociedades onde a inclusão não se realiza plenamente. No Brasil hoje, conquanto haja uma constituição identificada com a própria universalização da cidadania – a Constituição de 1988 –, e mesmo evocada continuamente nos confrontos e tensões entre indivíduos ou grupos que expressam desigualdades materiais e simbólicas, a justiça está muito aquém da realização da democracia. O papel do Ministério Público, atualizado pela nova Carta, abriu espaço na relação entre indivíduo, Estado e sociedade, objetivando uma maior defesa e implementação dos direitos modernos fundamentais para o usufruto da própria cidadania e, portanto, de uma transformação democrática substantiva da própria democracia.

Buscando realizar este novo papel, o Ministério Público da Bahia, por meio da Promotoria de Justiça de Defesa Comunitária, idealizou e implementou um projeto para levar a justiça até a população carente: o projeto Ministério Público Vai às Ruas (MPVR). Conquanto seu papel consti-

tucional lhe atribua funções no âmbito dos direitos coletivos e difusos, o Ministério Público (MP) tem sido levado a contribuir também na difusão e implementação dos direitos civis básicos, a grande dívida do Estado e da sociedade para com grande parte da população. São aqueles que formam os grupos atingidos pelas mais diversas formas de carências: renda, educação, habitação, saúde, saneamento, cultura, enfim, a cidadania que configura a vida cotidiana e a vida política do cidadão.

O presente artigo traz uma análise da contribuição do projeto MPVR, implementado entre julho/2000 e junho/2001 no bairro do Uruguai em Salvador,<sup>1</sup> atuando no seio de uma população que pouco sabe sobre os seus direitos e pouco consegue fazer para deles usufruir plenamente. A análise enfoca a experiência da ação do projeto de forma a observar o atendimento da justiça para aqueles que o procuraram, informando sobre: (i) a percepção dos direitos e deveres e sua acessibilidade pela população atendida pelo projeto, (ii) a avaliação que essa população faz do acesso à justiça, e (iii) os ganhos (em relação a valores ou benefícios materiais) obtidos pelo acesso aos direitos promovidos pelo MPVR. Pode-se antecipar que, por meio de atividades de difusão, educação e serviços de atendimento jurídico, a ação do Ministério Público do Estado da Bahia contribuiu para, por um lado, implementar a distribuição dos direitos entre aqueles que pouco acesso têm aos mesmos, e, por outro lado, a intervenção do MPVR expôs o descompasso entre os direitos constitucionalmente garantidos e o precário usufruto dos mesmos, mostrando uma das faces mais complexas da desigualdade na democracia contemporânea.

<sup>1</sup> O bairro do Uruguai é o mais populoso da Península de Itapagipe, que compõe a II Região Administrativa de Salvador e abriga uma população de 142.291 habitantes, distribuídos desigualmente por 14 bairros. O bairro do Uruguai responde sozinho por 22% desse total, ou seja, 32.034 habitantes e apresenta um rendimento médio de até 02 SM (CONDER, 2000), confirmando o perfil dos usuários do MPVR. Dispõe de poucos equipamentos urbanos e de infra-estrutura, pouca oferta de serviços públicos de saúde e educação, e reduzida possibilidade de se obterem esses serviços na rede particular, dado o perfil da renda, desemprego, pobreza, doenças infecto-contagiosas, violência, drogas, dentre outros, da maioria da população residente.

## EXPANDINDO OS LIMITES DA JUSTIÇA: o projeto MPVR

De dezembro de 1997 a dezembro de 1999, o MPVR atuou em doze bairros de Salvador (Cajazeiras, Mussurunga, Soledade, Periperi, Pau da Lima, Bonfim, Chapada do Rio Vermelho, Narandiba, Retiro, Boca do Rio, Castelo Branco e Ogunjá.) e mostrou, por meio dos serviços prestados, a alta demanda existente por assistência jurídica, somando mais de 15.539 atendimentos. Os acordos sobre direitos individuais de família (6.693 casos - 43%) formaram, de longe, a maior parte das demandas, seguidos da orientação jurídica e encaminhamentos (4.193 casos - 27%).<sup>2</sup> No período subsequente, de janeiro/2000 a dezembro/2001, o projeto MPVR expandiu-se para mais oito bairros: Pirajá, Paripe, Novo Marotinho, Uruguai, Candeal, Cosme de Farias, Nazaré e Pau Miúdo. Os atendimentos realizados que mais impactaram no desempenho do projeto, nesse segundo período, foram: acordos diversos com a prevalência de questões sobre pensão alimentícia, guarda dos filhos e reconhecimento de paternidade, totalizando 97.53% dos acordos. As ações ajuizadas também dizem respeito a questões de família. Na verdade, da função constitucional precípua do Ministério Público – defender os direitos coletivos ou difusos – o projeto só foi acionado em 0,43% dos casos (poluição sonora, lixo, asfalto, semáforo e posto de saúde).<sup>3</sup>

Nesse período, os dados informam uma ampliação do número de acordos em relação ao

<sup>2</sup> Relatório MPVR 1997-1999, realizado em 2000.

<sup>3</sup> A atuação do MPVR nos oito bairros mencionados em 2000-2001 resultou nos seguintes atendimentos: (a) acordos: alimentos (51,4%), guarda dos filhos (32,9%), reconhecimento de paternidade (13,2%), questões de vizinhança (2,0%), poluição sonora (0,4%), lixo + recapeamento asfáltico + semáforo + posto de saúde (0,1%); (b) ações ajuizadas: questões de família (52,8%), pensão alimentícia (45,3%), alvarás (1,9%), dentre 7.461 atendimentos. Nesses bairros, foram ainda concedidas 4.807 orientações (informações verbais registradas em fichas), 1.400 encaminhamentos a outros órgãos encarregados de questões de atendimento jurídico (OAB e promotorias especializadas) e social (orientações previdenciárias e de assistência social). Outras atividades proveram a atuação do MPVR totalizando 4.954 (audiências, contatos com órgãos governamentais, visitas domiciliares, palestras, reuniões com a comunidade, visitas de inspeção a postos de saúde, entre outros).

período anterior, mesmo que em um número menor de bairros, apenas oito comparativamente aos doze outros. Os registros dos tipos de atendimento realizado pelo MPVR oferecem como diagnóstico, a constatação de que o projeto não conseguiu perseguir seu objetivo original: esclarecer e defender os direitos coletivos nas comunidades carentes e prover uma estratégia de ação para tal. Teve de se adaptar às demandas da população-alvo, que necessitava de um atendimento básico, de natureza jurídica individual, desde a regularização de documentos pessoais até mesmo informações sobre a existência e gratuidade de serviços de assistência jurídica, como a Defensoria Pública e os próprios escritórios-modelo das Faculdades de Direito.

Há críticas a esse tipo de experiência do Ministério Público. Para alguns promotores de justiça, o papel da instituição estaria sendo desfigurado, pelo exercício de função da Defensoria Pública (Sanches Filho, 1998). Tal consideração ocorre também em outros estados que implantaram projetos similares, a exemplo do Distrito Federal, Amapá e Pará. Apesar disso, os promotores de

justiça envolvidos no projeto MPVR decidiram persistir na proposta do projeto, prolongando, inclusive, a permanência das unidades móveis do MPVR (ônibus adaptados para funcionar como um órgão público “ambulante”) nos bairros, considerando as necessidades daquela população. Para tornar mais eficaz a realização dos objetivos propostos, foram promovidas reuniões entre o serviço social do MP, a comunidade local e suas lideranças, de maneira a melhorar o entendimento sobre a função da promotoria de justiça e os objetivos do projeto MPVR. Decidiu-se, também, que o MPVR permaneceria de julho/2000 a junho/2001 em um ponto fixo do bairro, a praça do final de linha da Igreja dos Alagados, no bairro do Uruguai. O conjunto dessas ações e os resultados alcançados podem ser descritos no Quadro 1. De um total geral de 3.443 atendimentos, 1.456 (42,3%) foram acordos e 246 (7,14%) ações ajuizadas. À semelhança dos resultados da totalidade dos bairros atendidos pelo projeto, as duas categorias abaixo discriminadas mostram um predomínio de casos relativos a direitos individuais básicos para o bairro do Uruguai: pensão alimentícia 76,51%, pater-

**Quadro 1 - MPVR no bairro do Uruguai, julho/2000 a junho/2001**

ACORDOS (AÇÕES REALIZADAS NO MP)	N	%
Pensão Alimentícia	1.114	76,5
Reconhecimento de paternidade	207	14,2
Guarda e regulamentação de visita	108	7,4
Questões de vizinhança	19	1,3
Poluição sonora (06), coleta de lixo (01), recapeamento asfáltico (01)	08	0,6
Total	1.456	100,0
AÇÕES AJUIZADAS (LEVADAS AO JUDICIÁRIO)	N	%
Execução de pensão alimentícia	176	71,5
Revisão de acordo de pensão alimentícia	55	22,4
Abertura de registros (06), retificação de registros de nascimento e óbito (09)	15	6,1
Total	246	100,0

Fonte: Relatório MPVR (2002)

nidade 14,21% e guarda dos filhos 7,41%. As questões relativas aos direitos coletivos, tais como poluição sonora, lixo e asfalto, representaram apenas 0,55% dos atendimentos.

No bairro do Uruguai, os atendimentos incluíram, ainda, 636 orientações, 1.105 encaminhamentos com especial destaque para os órgãos de acessória jurídica gratuita (761 dos encaminhamentos), além de 1.105 audiências e 83 atividades ligadas a apoios mais gerais, tais como palestras, visitas domiciliares, visitas a postos de saúde e delegacias e reuniões com a comunidade.

Dos 3.443 atendimentos gerais mencionados, apenas 521 (15,13%) usuários eram realmente residentes no bairro do Uruguai; os demais tinham domicílio nos bairros próximos, como Bonfim, Massaranduba, Ribeira, ou até mesmo em localidades mais distantes como Itapoã, Cajazeiras, Nova Sussuarana e outros. Pode-se dizer que a grande demanda do bairro do Uruguai ratifica os resultados dos demais bairros onde o MPVR realizou intervenção, ou seja, há uma concentração de demandas relativas a questões do direito de família (alimentos, investigação de paternidade, guarda e visita etc), a orientações jurídicas para benefícios previdenciários, documentação civil, divórcio, defensores públicos para propositura de ações de separação, etc.

Os dados oferecem um panorama claro da realidade que emergiu da implantação do projeto MPVR: a de que a população do bairro do Uruguai<sup>4</sup> carece de assistência jurídica básica, o que enfraquece a proposta original do MPVR – atuar no âmbito dos direitos coletivos – forçando-o a

um *tour de force* para suprir as classes carentes das ausências dos órgãos públicos em matéria de serviços relativos à condição civil e à justiça. Como os resultados apresentam um elevado número de acordos logrados, pode-se dizer que a ação do MPVR propiciou as condições para uma solução pacífica e dinâmica dos conflitos da vida cotidiana da comunidade, sinalizando a marca de uma das polaridades no debate da sociologia jurídica: o papel do direito em garantir soluções harmoniosas de conflitos que afetam a integração social e que realizam, em última instância, o bem comum (Sousa Santos, 1999).

## A PERCEPÇÃO DOS DIREITOS E DEVERES E A SUA ACESSIBILIDADE

A Constituição de 1988 trouxe avanços significativos quanto aos novos direitos e o espectro de garantias do cidadão, mas observa-se que isto não é suficiente para aproximar a sociedade das condições que os tornam mais efetivos, a fim de construir uma cidadania socialmente eficaz (Sousa Santos, 1999). No Brasil, convive-se, historicamente, com uma desigualdade que gera exclusão o que, conforme Martins (1994), configura uma pobreza dos direitos de cidadania, obstaculizando uma democracia substantiva, principalmente porque ainda se vive a formação do que Marshall (1967) descreveu como o conjunto das garantias legais – civis, políticas e sociais – que, no entanto, muitas vezes, estão fora do alcance do indivíduo. Ao se reconhecer que condições mínimas de existência providas por educação, saúde, trabalho e segurança são essenciais para se viver a liberdade e a igualdade, considera-se importante haver um nível moderador no âmbito do Estado e das relações sociopolíticas, isto é, o nível da justiça (Cavalcanti, 1999).

O processo de evolução da cidadania foi lento e assimétrico, um período que durou alguns séculos no Ocidente. O tema essencial ao longo da formação da sociedade burguesa é a construção da igualdade para garantir a liberdade em condição

<sup>4</sup> O perfil da população estudada do bairro do Uruguai mostra que, entre os respondentes, 98,1% buscavam ajuda jurídica, e somente 1,9% eram líderes comunitários. Eram majoritariamente mulheres, 78,8%, reclamando pensões alimentícias para os filhos ou a regularização de documentos. A faixa etária predominante é jovem, já que 57,7% dos atendidos estão entre 21–40 anos. As pessoas acima de 51 anos buscam menos soluções no âmbito da justiça. A escolaridade é baixa: 61,6% têm até o primeiro grau e 34,6% o segundo grau. O perfil ocupacional do grupo mostra que: 28,8% prestam serviços temporários, 17,3% têm vínculo empregatício no setor privado, 19,2% são donas de casa e 11,5% são empregadas domésticas. A renda mostra uma concentração na classe de até 1 SM (42,3%) a até 2 SM (26,9%).

de justiça. E os direitos foram o lastro moral e normativo da conjunção dessas três dimensões. Ademais, eles produzem o sentimento de reconhecimento mútuo aos membros de uma mesma coletividade, uma pertença e solidariedade social, ou seja, uma consciência nacional (Marshall, 1967). Ou ainda, como propõe Ribeiro (1997), os direitos constroem a coisa comum e formam também os deveres; ambos são faces constitutivas da mesma cidadania em um contínuo processo de inclusão crescente, permitindo as condições de distribuição e de justiça social. São complementados com a dimensão social consolidada com o *welfare state* e suas abrangentes políticas sociais, impondo aos Estados modernos obrigações para com os sujeitos individuais e coletivos. Caracterizou-se, assim, a transformação do Estado Protetor em Estado Provedor (Rosanvallon, 1991), emergindo de uma dinâmica de ação positiva do Estado na efetivação dos direitos, estabelecendo-se padrões mínimos de qualidade de vida – trabalho, saúde, educação, moradia, dentre outros –, para conter os conflitos sociais.

Para operar todos os benefícios, o Estado de Bem-Estar se organizou a partir de uma gestão administrativa, fundada em um pressuposto de disponibilidade de recursos necessários para garantir os mecanismos de compensação e distribuição de bens e qualidade de vida. A ampliação da inclusão social, de certo modo, desencadeou um incremento das demandas sobre o Estado, em um processo crescente no período do pós-guerra, de multiplicação dos direitos (Bobbio, 1992) e uma conseqüente explosão de conflitos em torno de direitos e benefícios, porque os cidadãos aprenderam a demandá-los e a defendê-los (Faisting, 1999). Entretanto, se o Brasil orientou-se por algumas medidas de um *welfare state*, com as transformações ocorridas nos anos quarenta pela regulamentação da relação entre Estado e cidadão e entre capital e trabalho, não conseguiu elaborar o seu próprio modelo de cidadania amplamente inclusiva e ativa. Aqui, as tradições de cultura política foram fundadas em práticas clientelistas e patrimonialistas, em detrimento da normatividade posta,

o que reforçou a desigualdade e a exclusão social (Laniado, 2001a; Ramos, 2000).

No desenvolvimento da democracia e dos direitos, estudos indicam que, nas democracias modernas, a evolução histórica da justiça não se viabilizou de modo a promover a igualdade social em parâmetros minimamente justos (Sousa Santos, 1999; Cappelletti, 1998; Souza Jr., 1993; Faria, 1998; Teixeira, 2001). Isto é, a justiça reproduz, em termos do acesso e efetividade, desigualdades muito próximas daquelas encontradas no âmbito da ordem social, aumentando o afastamento dos setores de baixa renda do sistema legal e judiciário: tribunais, advogados, órgãos do Estado – pouco conhecidos por falta de informação, além de burocratizados e caros. Convive-se, pois, com um paradoxo: por um lado, uma igualdade jurídico-formal enclausurada em uma ritualística do poder judiciário que leva às diferentes instâncias do sistema de justiça, sem permitir que se chegue a um destino final; pelo outro, uma desigualdade real de não usufruto dos direitos da cidadania, da justiça (Cavalcanti, 1999).

Diante do difícil acesso à justiça, a fragilização da cidadania impede a inserção nos sistemas de sobrevivência que regulam a distribuição das oportunidades de vida, impedindo a vivência da igualdade na liberdade e igualdade nas oportunidades como processos sociais concomitantes (Laniado, 2001a). Esse aspecto forma o primeiro descompasso da cidadania no Brasil, na relação que integra o sujeito político, individual ou coletivo, com as instituições e a dificuldade para se construir confiança nas mesmas. Disso resulta, muitas vezes, sentimentos de frustração cívica, pelo entendimento de que os direitos não são igualmente viabilizados para todos, a despeito de serem considerados universais. Herança de uma cidadania que foi realizada, em longas fases da história social brasileira, de cima para baixo, ou seja, por meio do Estado, sem a presença ativa dos cidadãos.

Para melhor entender essa questão do Brasil contemporâneo, observando o entendimento dos indivíduos sobre a relação entre direitos, deveres e justiça, procurou-se saber como a população do

bairro do Uruguai atendida pelo projeto MPVR<sup>5</sup> percebe os direitos da cidadania. Instados a citar, livremente, três direitos e três deveres, os respondentes puderam expressar motivações ou objetivos manifestos.<sup>6</sup> Dentre os mais citados (Gráfico 1) estão os direitos individuais relativos às condições objetivas e materiais de sobrevivência (saúde, educação, moradia, trabalho e lazer), totalizando um significativo percentual de 66 pontos entre aqueles que souberam mencionar algum direito. Os direitos civis individuais, viga mestra da formação da democracia, evocam o direito à vida e à liberdade, totalizando 11,1%. Na perspectiva de

Heller (1993), esses direitos universais podem ser resumidos em igual liberdade para todos e iguais oportunidades de vida para todos. Para tanto, os valores incondicionais da liberdade e da vida se combinam com o valor condicional da igualdade (uma conquista de cada sociedade), tornando-se virtudes cívicas que contribuem para a vida de todos os cidadãos.

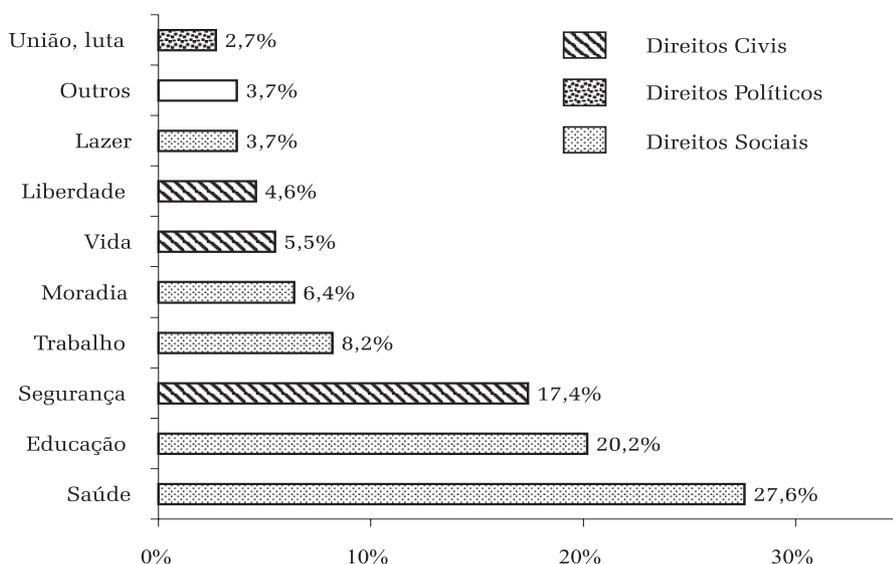
A segurança é um direito coletivo e aparece como o terceiro mais citado, com 17,4%. Chama a atenção o fato de que os direitos relativos à participação política – união e luta – não foram mencionados de forma significativa, alcançando apenas 2,7% das respostas. Não obstante o Brasil ter mais de 90 milhões de eleitores, o direito ao voto não

foi citado como tal mas sim como um dever. Isso se deve tanto à obrigatoriedade do voto como à falta de confiança no poder político, que influenciam o imaginário popular com a idéia do voto mais como obrigação imposta do que uma garantia constitucional. Conseqüentemente, configura-se uma certa ambigüidade entre direito e dever

nas representações dos cidadãos sobre a política. Os dados ainda indicam que, na categoria “outros”, 3,7% dos respondentes entenderam que cuidar da família e amar a Deus é um direito, o que, em verdade, retrata o primeiro indicador como uma responsabilidade social e, o segundo, como uma condição de ordem moral individual.

No que se refere aos deveres, a contraface da condição cidadã, verificou-se uma maior dificuldade em citá-los, porque 52% não foram capazes de mencionar sequer uma idéia relativa aos deveres. Ora, a condição de cidadão é o que Marshall (1967) relaciona com obrigações voltadas

**Gráfico 1 - Direitos mais citados**



Fonte: Pesquisa de campo, 2003.

<sup>5</sup> Dos 521 residentes do bairro do Uruguai atendidos pelo MPVR, a pesquisa identificou 114 indivíduos com os dados pessoais e residenciais devidamente cadastrados nos registros do projeto. Ainda assim, nesse grupo, havia dados de residência desatualizados e, por isso, somente 52 deles foram localizados, formando o grupo selecionado para a pesquisa. Foi aplicado um questionário semi-estruturado, com trinta questões (fechadas e abertas).

<sup>6</sup> Entre os 52 entrevistados, apenas 17,3% (9) não souberam citar qualquer direito, contrastando com dados de outras pesquisas. Pandolfi (1999) observou que, entre a população da região metropolitana do Rio de Janeiro, de setembro de 1995 a julho de 1996, 56,7% não souberam explicitar quaisquer dos direitos considerados importantes.

para o bem estar da comunidade e que não podem ser desconhecidas ou ignoradas, pois a relação equilibrada entre o binômio direito e dever é fundamental para uma democracia inclusiva e tolerante. Ou, conforme Putnam (2000), as práticas inerentes à cidadania baseiam-se na solidariedade e no encontro entre direitos e deveres. Este é um segundo aspecto do descompasso da cidadania no Brasil na relação que integra a sua dimensão individual e coletiva a partir da prática dos atores, que, ao apresentarem uma baixa referência aos deveres, mostram uma fraca estruturação dos valores simbólicos que contribuem para o bem comum. O Gráfico 2 mostra a distribuição das referências evocadas.

As obrigações que formam os laços básicos de vida em sociedade emergem tanto das interações de relações primárias como em ambientes mais amplos e complexos, como os da esfera pública. Institucionalizadas no âmbito dos direitos, as obrigações tornam-se as representações dos deveres que a sociedade moderna espera e cobra do cidadão. No entanto, são os deveres familiares que foram os mais citados, em 38,1% dos casos, com referência

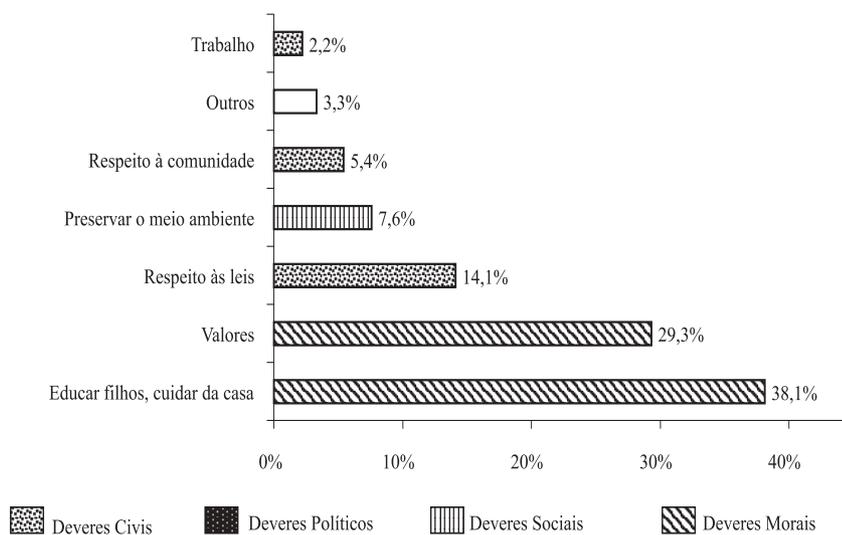
a: ser boa mãe, educar os filhos, ser boa avó. Os valores de vida, que, no âmbito da cultura política e da sociabilidade, condicionam a mentalidade e as normas de vida, aparecem em segundo lugar com 29,3%, destacando-se entre eles: honestidade, humildade, amor e respeito ao próximo, responsabilidade, esperança, saber ouvir, não julgar o outro. Vê-se, portanto, a vinculação da dimensão dos valores a uma ordem moral e cívica também no sentido descrito por Heller (1993), como sendo o conjunto de elementos que formam a relação prática do indivíduo com as normas e regras de boa conduta. O respeito às leis, com 14,1% das menções, agrupa questões referentes a pagar impostos e cumprir as leis, o que Marshall (1967) qualifica como o dever mais imediato no âmbito dos direitos. Preservar o meio ambiente (7,6%), respeito à comunidade (5,4%) e trabalho (2,2%) enunciam um sentido mais coletivo dos deveres como obrigação do indivíduo na comunidade. A referência a esses deveres tão amplos sinaliza uma preocupação com uma dimensão mais cooperativa do social, estabelecendo-se, de certa forma, um sentimento de pertencimento local e global. Na categoria “outros” (3,3%), foram contabilizadas as informações vinculadas a interesses mais pessoais e patrimoniais, tal como amar a Deus ou ganhar dinheiro. Nenhum dever de ordem política foi mencionado.

Nenhum dever de ordem política foi mencionado.

Para melhor desenhar a percepção dos entrevistados sobre o mesmo tema, eles foram defrontados com uma relação de nove direitos assegurados pela Constituição Cidadã: saúde, educação, condições sanitárias, segurança pública, lazer e diversão, cultura,

proteção à criança e ao adolescente, previdência social e aposentadoria, e a proteção à maternida-

**Gráfico 2 - Deveres mais citados**



Fonte: Pesquisa de campo, 2003

de. Para melhor caracterizar a informação sobre eles, a questão foi confrontada com o acesso ou usufruto dos mesmos. O mapeamento do conhecimento demonstrado e do acesso viabilizado é apresentado no Gráfico 3, abaixo. Saúde e educação, ambos com 96,2%, são os direitos mais conhecidos, seguidos de lazer ou diversão (92,3%) como manifestação da liberdade individual na vida cotidiana. Segurança pública, um direito coletivo, aparece com 88,5% das indicações. Proteção à maternidade, que inclui a condição da mulher e da infância, ocupa o quarto lugar (84,6%). Os direitos menos conhecidos foram proteção à criança e ao adolescente e o direito à cultura (69,2%). Mais uma vez, refulge a visibilidade dos direitos à saúde e à educação.

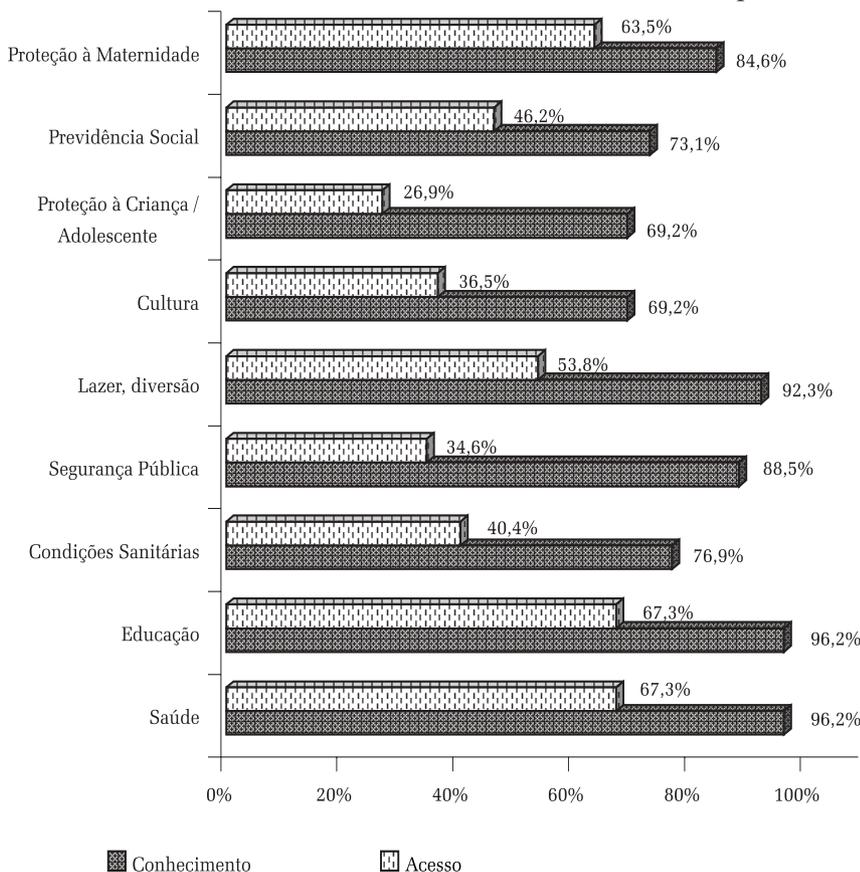
Quanto à possibilidade de acesso a esses direitos, os indivíduos apontaram para um certo nível de acessibilidade à saúde e à educação, ambos com um percentual de 67,5. Paralelamente, os menos conhecidos foram também citados como os menos acessíveis: proteção à criança e ao adolescente (26,9%) e o direito à cultura (36,5%). Outro dado relevante é que 34,6% dos respondentes afirmaram não ter acesso à segurança pública, o que realça a vulnerabilidade em face da violência (criminal ou por parte do aparelho do Estado - policiais) nos tempos atuais, sobretudo nas áreas mais pobres dos grandes centros urbanos.

Os dados acima, que relacionam conhecimento e acessibilidade, corroboram o primeiro descompasso da cidadania, pois revelam que tanto a desinformação, uma consequência da não-educação do indivíduo para poder viver plenamente a cidadania, quanto a ineficiência do aparato institucional para a realização da igualdade e da

justiça, produzem a desigualdade social e enfraquecem as instituições, empobrecendo a confiança e, em um escopo mais amplo, o próprio capital social que nutre a cidadania e a cultura cívica da comunidade.

Ao caracterizar melhor as dificuldades para ter o acesso aos direitos, os moradores do bairro do Uruguai atendidos pelo projeto MPVR citaram<sup>7</sup> que, para eles, os maiores obstáculos eram os políticos ou o governo, com 34,6% das respos-

**Gráfico 3 - Conhecimento e acesso aos direitos**



Fonte: Pesquisa de campo, 2003

<sup>7</sup> Na questão sobre quais os obstáculos que eles mais enfrentavam para ter acesso aos direitos, 28,8% não souberam responder.

tas, seguido da falta de informação (21,2%). Imobilismo (5,8%) e falta de dinheiro (3,8%) também foram citados como obstáculos. A despeito de a população investigada ser majoritariamente pobre, as respostas mostram que ela consegue hierarquizar os problemas com um aguçado senso crítico sobre a inoperância do poder público, responsabilizando-o mais pela condição de desigualdade social vivenciada do que a própria precariedade dos recursos materiais das famílias. Essa consciência se torna visível pela indicação do governo e dos políticos como a grande barreira de acesso aos direitos, sendo a expressão “governo” usada indistintamente tanto para designar o poder de um Estado ineficiente e burocrático quanto a pessoa que o exerce – incompetente e injusta. A desinformação é retratada como um instrumento capaz de aprisionar a consciência política popular e, por conseguinte, tornar-se um obstáculo na transformação das relações entre cidadão e Estado<sup>8</sup>.

Ao se perguntar se o projeto MPVR ajudou a conhecer melhor os direitos da cidadania, 90,4% dos entrevistados responderam que sim. Consideraram a informação e o conhecimento como conquistas importantes e necessárias, reforçando, portanto, uma visão crítica sobre a desinformação como um dos motivos responsáveis pela inacessibilidade aos direitos (Carneiro, 1999).

Pode-se dizer que a presença do MPVR junto à comunidade trouxe contribuições, mesmo que básicas, sobre o acesso à justiça, e, por conseguinte, permitiu conhecer tanto sobre direitos como sobre instituições e espaços que trabalham com a oferta de assistência jurídica, desvelando-se, assim, parte do “véu da ignorância” referido por Ralws (2000). A formação de uma consciência sobre os direitos e a familiarização com o intrincado sistema de justiça, a partir de um referencial acessível – o MPVR –, de uma certa forma resgatou o

princípio da dignidade da pessoa humana nessa população.

Para melhorar o acesso aos direitos constitucionais, a população mencionou a importância da participação, indicando especificamente: luta e mobilização (21,8%), educação (14,5%), voto (14,5%), trabalho (5,5%) e justiça (3,6%), mostrando preocupação com valores garantidores da cidadania na democracia. Essa visão sugere a crença na possibilidade de mudanças, na medida em que os obstáculos citados estariam eles mesmos condicionados a uma mudança provocada a partir deles próprios, da comunidade. Ou seja, há uma valorização, ainda que genérica, da importância da participação (política) dos cidadãos. Por outro lado, é significativo também que 23% dos respondentes não souberam indicar como poderiam acessar direitos, o que revela um sentimento de impotência ou desorientação bastante representativo. Luta e voto como recursos de acesso aos direitos é ilustrado nas falas que seguem:

“Votar nas pessoas certas. Aprender a escolher os nossos governantes.”<sup>9</sup>

“Seria pensar melhor em quem votar. Passamos muita humilhação, os governantes dizem que estão melhorando tudo, e eles nem sabem o que a gente precisa mesmo”.<sup>10</sup>

Inicialmente, surpreende o percentual referente ao voto (14,5%), na medida em que, por quanto a expansão do corpo eleitoral seja uma sólida realidade numérica no Brasil, não é uma tônica nacional a maciça participação dos cidadãos na política, o que lembra o cansaço eleitoral dos rituais democráticos, analisado por Bobbio (1992). É verdade que o “voto” não se revelou como um dos direitos mais citados, quando os entrevistados foram instados a citar pelo menos três, não obstante as falas sugerissem uma preocupação com a política, na medida em que, nos depoimentos, encontra-se implícita a qualidade desse “voto”, como sig-

<sup>8</sup> “... A sociedade espera que os direitos aconteçam; acho que a sociedade deveria sair dessa acomodação e deveria ir buscá-los.” (Entrevistado 1).

“... As pessoas são acomodadas, não procuram se informar dos seus direitos. Elas deveriam correr atrás.” (Entrevistado 12).

<sup>9</sup> (Entrevistado 3)

<sup>10</sup> (Entrevistado 25)

nificado carregado de consciência crítica e política. A “imobilidade da sociedade”, citada por alguns, indica, por um lado, uma baixa participação, mas, por outro, mostra uma preocupação com a importância do engajamento dos indivíduos na mudança das condições de vida, conforme se pode observar nos excertos que seguem.

“Para valer os direitos, devemos nos organizar e denunciar o que está errado”.<sup>11</sup>

“A comunidade precisa se organizar para buscarmos os nossos direitos”.<sup>12</sup>

As relações sociais devem estar fundadas em parâmetros mínimos de justiça (Laniado, 2001; Heller, 1998). Na medida em que não se transita pelo sistema de justiça, dispondo do seu uso e fruição, os direitos inalienáveis de liberdade e igualdade se desqualificam diante da escassez de oportunidades, o que torna o tecido social desvitalizado, incapaz de alimentar a formação de redes, de vínculos sociais e de solidariedade no campo da cidadania. Sabe-se, pois, que a sincronicidade entre o binômio igualdade e liberdade é nuclear para produzir participação social, conforme propugnam os usuários do MPVR em suas falas. O engajamento dos indivíduos permite transcender o individualismo, dando um espaço maior aos interesses públicos, fortalecendo a própria comunidade (Laniado, 2001a; Putnam, 2000), o que irá, por sua vez, melhor prover o indivíduo. A mobilização popular, de fato, é capaz de desencadear uma conscientização e influir na cultura política de acomodação. O paradoxo aqui suscitado, que chama a atenção, é que, embora os indivíduos se refiram à importância da participação política e da mobilização social nos espaços públicos, para ascenderem aos direitos constitucionais, verifica-se que apenas 3,85% declararam participar de atividades associativas (Associação dos Moradores do Bairro do Uruguai e sindicato), o que demonstra

um baixo grau de participação.<sup>13</sup> O que reforça o fato de que, no Brasil, ainda hoje, os índices de associativismo são baixos, o que pode estar relacionado à trajetória histórica brasileira, marcada por desigualdades e relações sociais hierarquizadas, heranças de uma cultura política pautada em padrões autoritários, patrimonialistas e clientelistas, e que ainda marcam a trajetória da política nacional, incompatíveis com o projeto contemporâneo de democracia social.

A força do associativismo é fundamental para a democratização da sociedade, como observa Tocqueville (1977), ao analisar os alicerces da democracia americana já no século XIX. A associação contempla tanto a representatividade como os instrumentos de ação que permitem a cooperação por meio de instituições livres que promovem os direitos civis e políticos e reforçam a consolidação dos interesses particulares com os interesses públicos, e não contra eles. Uma sociedade mobilizada em torno de interesses comuns cria os mecanismos de pressão necessários para frear o poder do Estado, sendo mais capaz de influenciar e intervir nas decisões e nas políticas públicas (Telles, 1992; Jacobi, 2000).

## O ACESSO À JUSTIÇA

O acesso à justiça é um tema árduo e desafiador das democracias contemporâneas, tanto para a sociologia política quanto para a sociologia jurídica e o direito processual. Os direitos da arena formal estão diretamente vinculados à prestação dos serviços legais tradicionais; já os serviços mais inovadores priorizam a mediação, as ações coletivas, as demandas e a ética comunitária, o que envolve valores e princípios consolidados desde a base das relações políticas e sociais, com o fim de

<sup>13</sup> Ao se questionar os entrevistados sobre como tomaram conhecimento do projeto MPVR, 52% informaram que foi através de amigos ou vizinho, 21,1% por divulgação do projeto, 15,4% por meios de comunicação e apenas 9,6% tiveram conhecimento através de alguma associação.

<sup>11</sup> (Entrevistado 34)

<sup>12</sup> (Entrevistado 49)

influenciar positivamente essas relações.

Os direitos são produtos históricos resultantes da relação dinâmica entre as demandas da sociedade civil e as políticas do Estado. Essa relação intervém na estruturação e normatização das próprias relações sociais, na reciprocidade e na solidariedade. O acesso à justiça, como é compreendido hoje, inexistiu no Império brasileiro. Após a Proclamação da República, foi incorporado como um espectro de atividades de concessão caritativa, ou seja, como favor prestado aos hipossuficientes, correspondendo à inspiração do ideal do Estado liberal (Silva, 1996). Dentro de uma noção mais próxima da formação da cidadania, o princípio do acesso à justiça foi incorporado primeiramente à Constituição de 1934, recuperado em 1946 e renovado na Constituição de 1988.<sup>14</sup> Entretanto, observa-se a existência de muitos obstáculos (econômicos, sociais e culturais) que dificultam o acesso ao sistema como um todo. E, na medida em que o acesso ao poder judiciário é uma das faces da relação entre o cidadão e o Estado na democracia, a inacessibilidade ou, dito de outra forma, a indisponibilização da justiça, retrata a própria delimitação das relações sociais e de poder assimétricas de classes e grupos em relação ao Estado – as desigualdades sociais. Esse elemento forma o terceiro descompasso da cidadania no Brasil.

O processo histórico brasileiro de afirmação dos direitos volta-se tanto em direção à sua ampliação (a luta por mais direitos), como à sua abrangência ou universalização (inclusão de mais pessoas e grupos sociais), tendo sido a titularidade de muitos estendida a grupos (a extensão da capacidade processual de agir), ou atribuída a sujeitos diferentes do homem (animais, natureza, ambiente). Nesse sentido, dos direitos individu-

ais passou-se aos direitos sociais e também aos difusos. Entretanto, não foi pelo simples fato de a Constituição de 1988 ter incorporado os novos direitos, modernizando-se, que se garantiu a reversão das práticas de injustiça, pois se vive em meio a sistemáticas violações ou privações dos direitos, restringindo-se o papel da justiça como esfera de distribuição de interesses e resoluções de conflitos (coletivos ou individuais) e persistindo como fonte das desigualdades (Laniado, 2001a).

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que a luta por direitos se confunde com a busca de ampliação da cidadania e da justiça social. Assim, surge o projeto MPVR, com a diretriz de recriar, no espaço público, um ponto de conscientização sobre o direito a ter direitos, a fiscalização de políticas públicas, a descentralização de serviços, etc. Mas, frente à demanda encontrada e à fraca percepção das comunidades carentes sobre direitos coletivos e difusos, como já dito, o MPVR se viu forçado a redirecionar sua ação, mantendo o princípio da popularização da justiça, possibilitando novas formas, políticas e jurídicas, que incentivem a autonomia e combatam a dependência burocrática, e focalizando as competências interpessoais e coletivas, ao invés de subordiná-las a padrões abstratos. Essas novas formas produziram as condições de enfrentamento das desigualdades assentadas em sexo, raça, qualidade de vida, consumo e outros, que, a seu modo, aprofundam a exclusão baseada na classe social. Trata-se, portanto, de ampliar a emancipação da sociedade como arena privilegiada de resolução de conflitos, reduzindo o papel regulador do Estado em relação aos interesses sociais mais amplos (Sousa Santos, 1999).

A ação do MPVR tentou potencializar a tendência de solucionar conflitos envolvendo-se diretamente com a comunidade, um modo bem diferente daquele praticado pelos diversos órgãos e agências no Brasil. Instalando-se no bairro, relacionando-se com a população, buscando firmar laços de confiança e integração para captar as demandas de interesse público local, desenvolveu trabalhos parceiros e não intervenções limitadas, orientadas verticalmente ou conforme mecanismos

<sup>14</sup> Como direito fundamental, o acesso à justiça encontra-se sedimentado na Constituição Federal, art. 5º, LXXIV, que incumbe o Estado a prestar assistência judiciária àqueles que comprovarem insuficiência de recursos para assumir o ônus processual (advogados e custas cartoriais), bem como no disposto no mesmo artigo 5º da Carta Magna, inciso XXXV, que afirma não poder o judiciário deixar de apreciar qualquer lesão ou ameaça ao direito, pois ele atua como instrumento garantidor dos direitos fundamentais do cidadão e efetiva o controle do Estado pela sociedade (Silva, 1996).

de tutela que caracterizam a “cidadania concedida” (Sales, 1994). Considerando-se que a percepção sobre os direitos é matizada pelo acesso à própria justiça, bem como pela oferta dos serviços paralegais, buscou-se identificar o entendimento da população estudada sobre o desempenho dos diversos órgãos que prestam serviços legais e o acesso a esses órgãos. As principais causas que motivaram os entrevistados a procurar o projeto MPVR eram de natureza individual, relacionadas ao direito tradicional e voltadas para a pessoa. Essa classe de direitos fez um total de 81,6% dos atendimentos do MPVR, cobrindo problemas da área do direito de família. Já as questões relativas aos direitos coletivos somaram 18,1% do total de atendimentos, uma significativa diferença, conforme se observa na Tabela 1.

Tabela 1- Por que procurou o MPVR

Motivos	N	%
Pensão alimentícia	42	42,9
Desentendimentos familiares	22	22,5
Guarda de menor	10	10,3
Investigação de paternidade	6	6,1
Subtotal 1	80	81,8
Violência familiar	6	6,1
Benefício SUS	2	2,0
Dificuldade de acesso à saúde	2	2,0
Vagas em creche e escola	1	1,0
Falta de saneamento básico	1	1,0
Problemas com vizinhos	1	1,0
Queixa criminal	-	-
Poliuição sonora	-	-
Outros	5	5,1
Subtotal 2	18	18,2
Total Geral	98	100,0

Fonte: Pesquisa de campo, 2003.

Nota: Foram contempladas todas as questões atendidas por usuários, na medida em que um cidadão, por vezes, requereu diversas demandas.

Pode-se dizer que não há uma significativa demanda dos chamados novos direitos, os coletivos. Saneamento básico, por exemplo, uma questão que não é uma proposição de resolução individual, aparece com a insignificante participação de 1%. Isso sugere a dificuldade de uma consciência cívica no âmbito das demandas coletivas, haven-

do um predomínio dos direitos individuais civis, os quais, no Brasil, ainda não tiveram usufruto generalizado devido às condições da dinâmica institucional. Entretanto, é possível também afirmar que a população desconhece a diversidade dos direitos promovidos pelo órgão ministerial,<sup>15</sup> ou seja, o amplo espectro de interesses que podem ser tratados pelo Ministério Público, no que concerne aos direitos difusos e coletivos contemporâneos. Isso pode ser associado à baixa escolaridade e ao padrão de renda da população dos bairros populares. Mas, por outro lado, a experiência do projeto MPVR esclarece para além da comunidade dos bairros onde atuou. Isso porque a complexidade do campo de atuação do Ministério Público, desde 1988, torna-o, por vezes, difícil de entender, confundindo os cidadãos independentemente do seu grau de escolaridade e renda.

Estudando mais de perto quem, na visão dos entrevistados, defende os direitos do cidadão, apontaram, na relação de possíveis órgãos, primeiramente, os defensores dos direitos constitucionais,<sup>16</sup> o Ministério Público (33,6%) e a Defensoria Pública (20,7%), seguidos de Serviço Atendimento ao Cidadão (14,3%), polícia (12,8%), OAB (8,6%) e a televisão e outras agências e órgãos do governo (secretarias e autarquias), com 5% cada uma. Chama a atenção que 62,9% apontaram órgãos que prestam, de alguma forma, serviços de orientação jurídica legal (MPVR, Defensoria Pública e OAB). Destaca-se, ainda, o percentual bastante relevante concernente à Defensoria Pública, que se apoia em um trabalho legal tradicional desenvolvido desde 1966. Quanto à alta indicação feita ao Ministério Público, por meio do MPVR, talvez esses dados reflitam a influência do atendimento do projeto à população do bairro.

Procurou-se avaliar se os usuários buscaram outro órgão para resolver o seu problema an-

<sup>16</sup> Os entrevistados podiam indicar mais de um órgão, totalizando 140 indicações.

<sup>15</sup> Perguntados sobre quais eram as funções do Ministério Público, os entrevistados informaram que ele atendia a questões de família (36,5%), direitos do cidadão (21,1%) e meio ambiente (3,8%). Não souberam responder 38,6%.

tes de procurar o MPVR, e apenas 28,8% disseram que sim. Isso sugere estarem pouco habituados a reclamar ou resolver questões de direitos, na medida em que o ambiente formal e moroso do sistema de justiça não estimula a procura para a solução de conflitos.<sup>17</sup> Para Sadek (2001), são muitas as razões para o baixo recurso à justiça; mas pode-se mencionar, principalmente, a descrença na lei e nas instituições judiciais, o que consolida uma visão de que os direitos são letra morta, pois não são cumpridos. Para Sousa Santos (1999), o indivíduo de classe mais baixa recorre pouco ao tribunal, seja em função de experiências negativas anteriores com a justiça, seja por não saber, na maioria das vezes, onde, como e quando contatar um advogado e, ademais, por se encontrar geograficamente distante - nos bairros da cidade ou nas regiões mais afastadas - dos órgãos de justiça e dos tribunais. Em condição de pobreza, a desigualdade no recurso à justiça é acrescida do custo (advogado e custa do processo) que a mesma envolve para o cidadão.

Entre as reclamações da população carente, além da demora e da burocracia, está o fato de, na realidade, haver uma indisponibilidade dos serviços, uma vez que o Estado não equaciona a oferta com o grande número de demandas, disponibilizando poucos profissionais para a assistência jurídica, o que provoca um grande represamento de litigiosidade, fazendo do cidadão comum um desigual para viver a democracia como igualdade e inclusão perante a justiça. A engrenagem do sistema jurídico - por onde transitam delegado, promotor, juiz, defensor público, servidores e serventuários - é um complexo desconhecido da população, sobretudo entre os mais carentes, que passam a perceber a justiça como um sistema inacessível, que não cumpre a sua finalidade, privilegiando a falta de confiança nas instituições que compõem o

<sup>17</sup> Quinze respondentes buscaram outras agências para solucionar uma ou mais questões de direitos antes de recorrerem ao MPVR. As agências mais indicadas foram: OAB (33,3%), Defensoria Pública (27,8%), delegacia e juizado de menores (11,1% cada). Os motivos mencionados por não terem conseguido resolver os problemas, foram: demora/lentidão (33,3%), reencaminhamento (33,3%), falta de senha (13,3%), outros (20%).

seu sistema.

Ainda assim, o cidadão parece entender que é no âmbito das responsabilidades dos poderes públicos que está a solução, já que, para melhorar o acesso à justiça, indicou como condições principais: recorrer ao MPVR (25%); procurar órgãos ou sistema de justiça (12,5%) e o governo criar mais serviços disponíveis (7,1%). As condições de ter dinheiro (5,4%) e recorrer a relações pessoais (3,6%) ocuparam uma fraca posição em relação às menções evocadas para solucionar o acesso à justiça. Estes dados revelam um paradoxo, porque descrevem condições que se referem tanto ao poder material do dinheiro (que falta às classes mais pobres) quanto ao recurso a relações pessoais para a solução de questões institucionais (um elemento tão valorizado na tradição da cultura política nacional). No geral, isso sugere que a maioria se ressentia da incapacidade estatal para resolver problemas, argumentando como fatores determinantes desde *“tudo ser difícil e demorado com a Justiça”, “a distância do centro urbano”* (onde estão concentradas as agências provedoras desses serviços), até a extensa e prolongada *“burocracia, corrupção e lentidão generalizada”*, conforme se observa nas declarações apresentadas a seguir:

“... A imagem da justiça é de morosidade e corrupção e, por isso, as pessoas têm medo de se expor e virar só mais um dado estatístico...”<sup>18</sup>

“Os órgãos que atendem são lentos e confusos; a exceção foi o Ministério Público, pois esse projeto vem facilitando muito, indo aos bairros, sem custo nenhum para a população...”<sup>19</sup>

## A AÇÃO DO MPVR NA VISÃO DOS MORADORES DO BAIRRO

É importante cotejar os sentimentos e as impressões da população atendida em relação aos serviços prestados pelo MPVR, pois o pronto atendimento e o grau de satisfação formam fatores re-

<sup>18</sup> (Entrevistado 45)

<sup>19</sup> (Entrevistado 33)

presentativos dos interesses dos cidadãos, na medida em que extrapolam o formalismo da legislação e, ao aproximar-se da população, contribuem para transformar a ação em confiança. Pode-se dizer que os moradores do bairro do Uruguai atendidos pelo projeto avaliaram-no de forma muito positiva, com 92,3% das respostas “excelente” e “bom”; outros 78,8% informaram que a experiência ajudou a resolver seus problemas, permitindo-lhes, dessa forma, acesso à justiça, ainda que, para 21,2%, as demandas não tenham sido solucionadas. A percepção dos usuários sobre o atendimento do MPVR pode ser ilustrada como segue:

“Esperei muitos anos até resolver meu problema; no ônibus, a solução foi dada.”<sup>20</sup>

“Fez justiça porque resolveu problemas que demoravam há anos, e em um mês tudo estava resolvido...”<sup>21</sup>

“Me orientou e me encaminhou para um lugar onde eu consegui advogado de graça e resolvi meu problema...”<sup>22</sup>

“Tive com quem saber sobre os meus direitos para me proteger...”<sup>23</sup>

Como já dito, as demandas individuais induziram a mudança da proposta originária do projeto MPVR. Ainda assim, não se pode dizer que o atendimento aos direitos difusos e coletivos seja mais importante que os individuais. A presente análise informa que o perfil das demandas encaminhadas ao MPVR reforça o fato de que setores da base da pirâmide social ganham consciência dos direitos, que formam o lastro básico da cidadania, quando há mediação no espaço público e um equilíbrio entre demanda e atendimento. Segundo Heller (1993), a cidadania se realiza no dia a dia; ela é processual e se edifica a partir da singularidade de cada cidadão. Com isso, criam-se as condições para que o indivíduo possa desenvolver uma consciência política plural e coletiva, convivendo com o outro no espaço público. Pode-se dizer, portanto, que o projeto MPVR produziu uma

pedagogia política, contribuindo para a construção de um ethos comum. A novidade, nesse caso, não está atrelada tão somente à utilização de canais inéditos de mediação no âmbito jurídico; o novo, em iniciativas tal como a do MPVR, está assentado no objetivo de aproximar setores populares, aliados ou ignorados, da arena judicial, forçando o Estado e a sociedade a uma reordenação do sistema de justiça, democratizando-o (Campilongo, 1997).

A cultura política brasileira coexiste com as heranças tradicionais do clientelismo e do patrimonialismo, que afetam a democracia. O primeiro, por criar redes e mecanismos de alianças e privilégios que impactam nos sistemas democráticos de participação e distribuição, produzindo o hibridismo institucional do qual nos fala Santos (1993). O segundo, por diluir as fronteiras entre o público e o privado, permitindo que o aparelho do Estado seja apropriado por grupos de poder que se organizam ou de forma clientelística ou corporativa (Martins, 1994). Por conseguinte, há uma forte desigualdade na relação entre cidadãos e Estado. Tende a predominar uma lógica de desconfiança (Renno Jr., 2000; Santos, 1993), que deságua em dificuldades para o fortalecimento das relações interpessoais nos sistemas de troca modernos e na relação dos indivíduos com as instituições, refletindo-se na conformação de uma sociedade pouco solidária ou influenciada pelo familismo amoral, como analisado por Reis (1995). Essa lógica da desconfiança parte da premissa que o indivíduo, no âmbito cultural e institucional, não é estimulado a solucionar as tensões e os conflitos diários na esfera pública. Para avaliar essa dimensão da relação entre cultura política e justiça, investigou-se o grau de confiabilidade da população do bairro do Uruguai em relação a algumas instituições ou lideranças, conforme os dados do Gráfico 4.

Pode-se dizer que a confiança é um elemento de conteúdo da ação social diretamente relevante para a cultura política, pois condiciona a motivação dos indivíduos, seus objetivos ou desejos, em direção aos outros e às próprias instituições

<sup>20</sup> (Entrevistado 6)

<sup>21</sup> (Entrevistado 12)

<sup>22</sup> (Entrevistado 23)

<sup>23</sup> (Entrevistado 35)

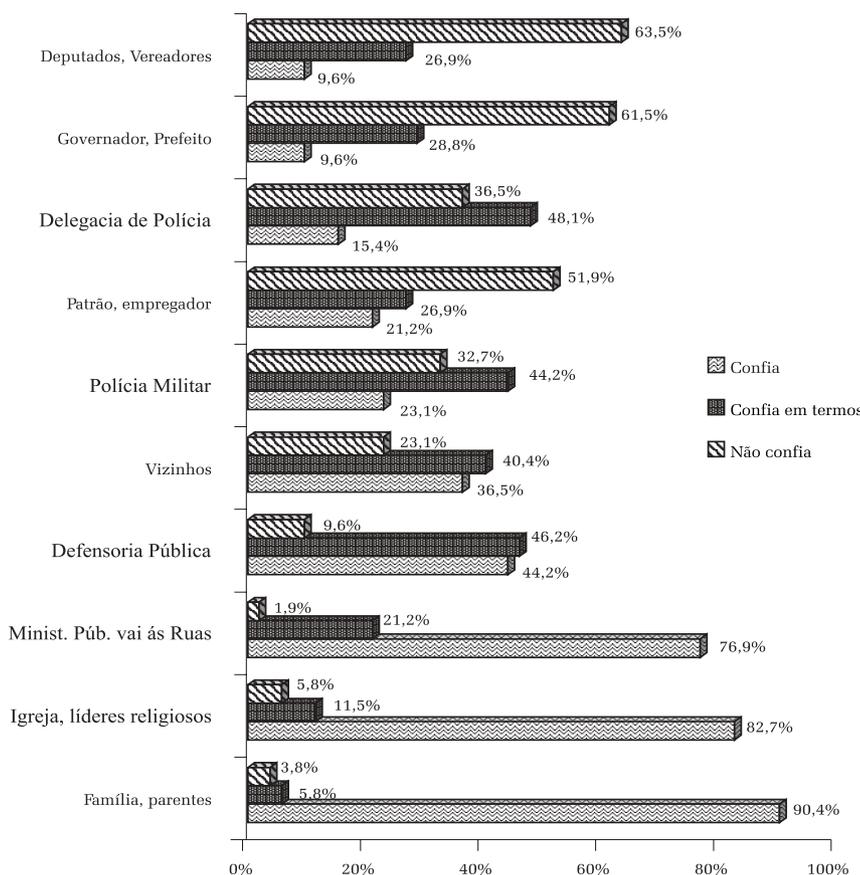
sociais. Por outro lado, uma acentuada desconfiança é reveladora de uma anomia, ampliando o campo das incertezas e reduzindo a cooperação social, o que repercute nas condutas e decisões na comunidade ou nas decisões políticas (Laniado, 2001a). É justamente o espectro da confiança na esfera pública que se procurou captar em relação aos entrevistados. Como se vê acima, confia-se mais na família (90,4%), a instituição da proximidade interpessoal que ordena o cotidiano dos indivíduos, assentada na afetividade e no vínculo de confiança. Para Carvalho (1999), esse aspecto pesa na cultura política nacional, pois os brasileiros só confiam na casa e, fora dela, somente nos religio-

so. Já a confiança nos vizinhos é de apenas 36,5%, com um grau de desconfiança de 23,1 pontos percentuais. Tais dados ajudam a compreender, de maneira mais clara, os baixos níveis associativos aqui encontrados, na medida em que os laços entre os cidadãos se revelam mais frágeis e, portanto, indicam que as chances de envolvimento com assuntos de natureza coletiva são menores.

O nível de confiança nas igrejas e líderes religiosos é alto, 82,7%. No bairro do Uruguai, há uma simpatia da população pelas igrejas, seja sob a influência do padre da Igreja dos Alagados, que tem um trabalho comunitário no local, seja em razão da disseminação das igrejas evangélicas. O Ministério Público, através do MPVR, obtém o terceiro lugar, com 76,9% de grau de confiança, o que expressa o reconhecimento daquela iniciativa para

dar à população acesso à justiça. No que se refere aos representantes do executivo (governador e prefeito) e do legislativo (deputados e vereadores), atores fundamentais nos governos representativos, eles contam com um nível muito baixo de confiança - apenas 9,6% cada um. Ao mesmo tempo, registra-se um alto grau de desconfiança em relação a eles:<sup>25</sup> para o executivo, uma desconfiança de 61,5%, e para o legislativo de 63,5%, sinalizando um desgaste dessas instituições, do ponto de vista da sua representatividade política e legitimação

Gráfico 4 - Grau de confiança



Fonte: Pesquisa de campo, 2003.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> As instituições e(ou) lideranças foram avaliadas de 1 a 10, segundo o grau de confiança. Aplicou-se a média.

<sup>25</sup> O baixo grau de confiança nos políticos aparece em quase todas as pesquisas. Como exemplo, a pesquisa: Lei, justiça e cidadania, de Pandolfi (1997), que também se refere a dados do IBOPE de 1988 e 1999.

pela população.

A confiança nas lideranças políticas é menor do que nas instituições de segurança pública. Dessas, a polícia militar obtém 23,1% de confiança e a civil (delegacia de polícia) 15,4%. A Defensoria Pública alcança uma taxa de confiabilidade bastante satisfatória: 44,2% confiam e 46,2% confiam em termos, uma taxa de avaliação global de 90,4%. O empregador ou patrão goza de um grau reduzido de confiança entre os entrevistados: 21,2%.

O grande índice de desconfiança manifestado em relação às instituições e lideranças é um indicador de risco no processo de consolidação democrática, pois reflete um distanciamento dos cidadãos em relação aos órgãos públicos, à participação política, deixando espaço para a manutenção do caráter híbrido da cultura política brasileira (entre o formal e o informal, entre o universal e o particular), conforme Santos (1993). No entanto, sabe-se que, mudando as instituições, pode-se mudar a prática política, renovando valores e criando recursos democráticos para o funcionamento satisfatório das mesmas (Putnam, 2000). A experiência que o MPVR, na micro esfera da democratização da justiça, orienta-se nesse sentido, já que 96,1% afirmaram que o projeto trouxe benefícios para a comunidade, por meio de maior acessibilidade à justiça (55,9%), informação e conhecimento (23,5%) e proximidade do cidadão (16,2%). Isso demonstra que há uma potencialidade do atendimento da justiça para reduzir a desigualdade social. As seguintes falas ilustram o espectro de necessidades que direcionam o cidadão para a busca por justiça:

“Tem ainda muitas pessoas que não tiveram oportunidade de serem atendidas para resolver seus problemas. Muitas mulheres, inclusive, que não tiveram coragem e precisam ainda de ajuda...”<sup>26</sup>

“Tem muitas mães que precisam dos alimentos e não têm dinheiro nem roupa para procurar o Ministério Público ou a defensoria na cidade...”<sup>27</sup>

“Muita gente ainda precisa desse atendimento [MPVR] e não pode ir onde o Ministério Público está...”<sup>28</sup>

“Iria incentivar outras pessoas a comparecer, e esclarecer sobre seus direitos. O MPVR abriu as portas para resolver problemas jurídicos de muita gente. As pessoas sentem falta até hoje...”<sup>29</sup>

## À GUIA DE CONCLUSÃO

No Brasil, é fato que os direitos estão positivados e reconhecidos na Constituição Federal, embora poucos deles estejam efetivamente postos no cotidiano. Pode-se dizer que ainda se encontra largamente disseminada uma demanda por justiça nos seus aspectos básicos universalizantes, relativa à distribuição de bens primários dos direitos modernos. A ação do Ministério Público, por meio do MPVR, conquanto tenha a forma de uma realocação do atendimento da justiça fora dos seus espaços convencionais, apoiada em uma ação focalizada dessa agência do sistema de justiça, mostra, com considerável importância, a justiça como meio de inserção social. Não que o atendimento básico oferecido possa caracterizar mudanças significativas na condição de desigualdade em que se encontra uma população como a do bairro do Uruguai, como tantos que há no Brasil. Mas, a ação do MPVR, certamente, está em consonância com o feitiço de maior peso para a realização da cidadania hoje, o da inclusão social. Para Fitoussi & Rosanvallon (1996), é importante conceber a inclusão, na democracia contemporânea, como o acesso direitos novos a serem conquistados para além dos direitos tradicionais das liberdades e crenças. O vazio de justiça básica no Brasil contemporâneo permite incorporar a essa noção a da própria expansão dos direitos básicos ainda não realizados, o que, para contingentes enormes de populações no mundo moderno, ainda re-

<sup>26</sup> (Entrevistado 6)

<sup>27</sup> (Entrevistado 8)

<sup>28</sup> (Entrevistado 24)

<sup>29</sup> (Entrevistado 38)

apresenta uma conquista, tardia, de algo velho, que ainda é, infelizmente, novo para tantos.

(Recebido para publicação em maio de 2004)

(Aceito em junho de 2004)

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARENDDT, Hannah. As perplexidades dos direitos do homem. In: ORIGENS do totalitarismo. São Paulo: Cia das Letras, 1989.
- BENEVIDES, Maria Vitória. A cidadania ativa. São Paulo: Ática, 1991.
- BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2000.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. Acesso à justiça e formas alternativas de resolução de conflitos: serviços legais em São Bernardo do Campo. Revista Forense, Rio de Janeiro, n. 315, 1990.
- CAPPELLETTI, Mauro. Acesso à justiça. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.
- CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. Acesso à justiça: juizados especiais cíveis e ação civil pública. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1999.
- CAVALCANTI, Rosângela Batista. Cidadania e acesso a justiça. São Paulo: Sumaré, 1999.
- CONDER, Relatório Antonio José Dias Moraes et al. Plano referencial de desenvolvimento da Península de Itapagipe. Salvador, novembro, 2000.
- DAGNINO, Evelina (Org.) Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- FAISTING, André Luis. O dilema da dupla institucionalização do poder judiciário: O caso do juizado especial de pequenas causas. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). O sistema de justiça. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1999.
- FARIA, José Eduardo. Direitos humanos, direitos sociais e justiça. São Paulo: Malheiros, 1998.
- FITOUSSI, J.P.; ROSANVALLON. Le nouvel âge des inégalités. Paris: Édition du Seuil, 1996.
- HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1.
- HELLER, Agnes. Além da justiça. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.
- \_\_\_\_\_; FEHER, F. A condição política pós-moderna. In: ÉTICA da cidadania e virtudes cívicas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.
- IVO, Anete Brito Leal. Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza. Buenos Aires: CLACSO/ASDI, 2001.
- JACOBI, Pedro D. Políticas sociais e ampliação da cidadania. São Paulo: FGV, 2000.
- LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos. São Paulo: Editora Cia das Letras, 1988.
- LANIADO, Ruthy Nadia. Desempenho institucional e justiça em relação à exclusão social no Brasil contemporâneo. Caderno CRH, Salvador, UFBA- Centro de Recursos Humanos, n. 35, jul./dez., 2001a.
- \_\_\_\_\_. Troca e reciprocidade no campo da cultura política. Estado e Sociedade, [S.l.], v.16, n.1/2, jan./dez. 2001b.
- MARSHALL, T.H. Cidadania, classe social e status. São Paulo: Zahar, 1967.
- MARTINS, José de Souza. Clientelismo e corrupção no Brasil contemporâneo. In: O PODER do atraso. São Paulo: Hucitec, 1994.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. O acesso à justiça e o MP. São Paulo: Saraiva, 1998.
- PANDOLFI, Dulce C. (Org.) Cidadania, justiça e violência. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- PUTNAM, Robert D. Comunidade e democracia a experiência da Itália moderna. São Paulo: FGV, 2000.
- RAMOS, Núbia dos Reis. Centro Comunitário Marechal Rondon: ontem e hoje. Salvador: 2000. 120 p. Monografia (Conclusão do Bacharelado do Curso de Ciências Sociais)- Universidade Federal da Bahia, Depto. de Sociologia.
- RAWLS, John. Justiça e democracia. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- REIS, Elisa. Desigualdade e solidariedade: uma releitura do "familismo amoroso" de Banfield. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n. 29, 1995.
- RENNO JR., Lucio R. Indivíduo, comunidade e cultura. Política e valores. (Orgs.) ARAÚJO, C.E. P. et al. Política e valores. Brasília: Ed. UNB, 2000.
- RIBEIRO, Renato Janine. Primazias da democracia. Os direitos humanos não seriam hoje uma ameaça ao Estado democrático. Folha de São Paulo, domingo, 13 jul. 1997.
- ROSANVALLON, Pierre. La crise de l'etat-providence. Paris: Seuil, 1991.
- SADEK, Tereza. Acesso à justiça. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- SALES, Ma. Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, n. 25, 1994.
- SANCHES FILHO, Alvino Oliveira. Instituições, cidadania e movimentos sociais: o papel do MP da Bahia. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Bahia/ Salvador: 1998.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Fronteiras do Estado mínimo: indicações sobre o híbrido institucional brasileiro. In: RAZÕES da desordem. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- SILVA, Daniele Drummond de Lima e. Papel do Núcleo de prática jurídica na efetivação do acesso à justiça e na construção da cidadania. In: DIREITO à memória e a moradia. Brasília: Ed. Teixeira, 1996.
- SOUZA JR., José Geraldo (Org.). Introdução crítica ao direito. Brasília: UNB, 1993. Série: O direito achado na rua, v.1.
- SOUZA SANTOS, Boaventura. Pela mão de Alice. São Paulo: Cortes, 1999.
- \_\_\_\_\_. Reinventar a democracia: Entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: O-LIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Orgs.). Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 1999.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. O local e o global. Limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

TELLES, Vera. A cidadania inexistente: incivilidade e pobreza, um estudo sobre trabalho e família na grande São Paulo. São Paulo, 1992. Tese (Doutoramento) - Universidade de São Paulo, Departamento de Sociologia.

TOCQUEVILLE, Alexis. A democracia na América. São Paulo: USP, 1997.