

# CIDADANIA

---



Presidente  
Deputado Vanderlei Macris  
Vice-Presidente  
Deputado Sidney Beraldo  
Relator Geral  
Deputado Arnaldo Jardim

GRUPO TEMÁTICO	DEPUTADOS
Cidadão do Século XXI	Alberto Calvo • Luiz Carlos Gondim
Cidadania	Claury Alves da Silva • Dimas Ramalho
Educação	César Callegari • Edson Aparecido
Saúde	Pedro Tobias • Roberto Gouveia
Habitação e Desenvolvimento Urbano	Caldini Crespo • Paulo Teixeira
Cultura, Esportes e Lazer	Hamilton Pereira • Paschoal Thomeu
Segurança	Carlos Sampaio • Zuza Abdul Massih
Terceiro Setor	Geraldo Vinholi • Newton Brandão
Trabalho e Emprego	Jamil Murad • Vanderlei Siraque
Agricultura e Agronegócios	Aldo Demarchi • Duarte Nogueira
Indústria	José Rezende • Jorge Caruso
Turismo e Serviços	Nabi Abi Chedid • Paulo Julião
Ciência, Tecnologia e Comunicações	Carlos Zarattini • Edmur Mesquita
Transportes e Energia	Edir Sales • Sidney Beraldo
Recursos Naturais e Meio Ambiente	Jilmar Tatto • Rodolfo Costa e Silva
Reforma do Estado	Maria Lúcia Prandi • Pedro Mori



Mário Covas  
**Governador do Estado**  
Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho  
**Vice-Governador**  
André Franco Montoro Filho  
**Secretário de Economia e Planejamento**

## SEADE

**Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados**

Pedro Paulo Martoni Branco

**Diretor Executivo**

Amara Angrisano

**Diretor Adjunto Administrativo e Financeiro**

Felicia Reicher Madeira

**Diretor Adjunto de Análise Socioeconômica**

Luiz Henrique Proença Soares

**Diretor Adjunto de Produção de Dados**

**Conselho de Curadores**

Adroaldo Moura da Silva (Presidente)

Ana Maria Alonso Ferreira Bianchi

Antonio Márcio Fernandes Costa

Carlos Antonio Luque

Carlos Eduardo do Nascimento Gonçalves

Hélio Nogueira da Cruz

Liana Maria Lafayette Aureliano da Silva

Maria Coleta Ferreira Albino de Oliveira

Maria Fátima Pacheco Jordão

Michael Zeitlin

**Conselho Fiscal**

Caioce Ishiquirama

Daniela Micioni

Sandra Lucia Fernandes Marinho

## CIDADANIA NO SÉCULO XXI

### Dimensões da Cidadania

Pensar a cidadania no século XXI pressupõe uma inequívoca e bem caracterizada vontade de aceitar e promover mudanças. O conceito de cidadania que permeia este trabalho é: “cidadania é a consciência que o indivíduo tem do direito a ter direitos” (H. Arendt). O exercício de direitos e deveres.

A prática da cidadania vincula-se à instauração da democracia, de conformidade com o direito e a vontade expressa na Constituição. Ela está comprometida com a efetivação dos direitos positivados por meio da cooperação entre indivíduos e grupos. Preocupa-se, permanentemente, com a emergência dos novos sujeitos de direitos, a ampliação do espaço participativo e a efetivação dos direitos humanos.

José de Oliveira Baracho, ao desenvolver a Teoria Geral da Cidadania, destaca que “o conceito de cidadão e cidadania vem adquirindo particularidades, que não se esgota na compreensão de ser aquele que participa dos negócios da cidade. Os homens passaram da situação de sujeitos para a de cidadãos, sendo que na França, somente em 1830, a palavra *sujeito* desapareceu dos documentos oficiais. O cidadão, no dizer de Philippe Ardant, introduziu com ele a democracia, não existe cidadãos sem democracia ou democracia sem cidadãos”.<sup>1</sup>

Este relatório tem por finalidade verificar as condições para o exercício desses direitos, sua eficácia e a conseqüente assunção dos deveres pelos cidadãos. Elizabeth Jelin, em “Cidadania e alteridade: o reconhecimento da pluralidade”, sintetiza magistralmente as dificuldades envolvidas na efetivação das liberdades democráticas, com seus direitos e deveres, em países saídos de regimes militares autoritários, como é o caso da maior parte dos países da América Latina, inclusive o Brasil: “Os períodos de transição para a democracia e o estado de direito são, nesse sentido, árduos. Partindo de um aparato institucional estatal do qual se apropriaram atores autoritários, o desafio é a transformação dessas instituições, que têm de mudar de ‘dono’. É nesse ponto que a relação que a cidadania estabelece com as instituições estatais se torna crucial. Com efeito, contrariamente ao funcionamento cotidiano, com expectativas relativamente claras e ordenadas das democracias estáveis, na vida cotidiana durante os períodos de transição fica difícil saber de antemão quais são as tarefas que devem assumir as distintas agências do estado, quais as responsabilidades da cidadania”.<sup>2</sup>

### **Cidadania e Democracia**

#### *A Democracia como Idéia: dos gregos aos nossos dias*

*Democracia* é uma palavra de origem grega. Os gregos, observa Finley, foram os primeiros a pensar sistematicamente sobre política e a formular teorias políticas.<sup>3</sup> A democracia existente na cidade de Atenas na Antigüidade tornou-se o paradigma histórico de uma experiência política instituinte.

Do conceito de democracia, já se disse que ele seria um “conceito-ídolo que abrange tudo”. Por trás de sua capacidade de interpretação e de sua possibilidade de abuso, encontra-se

1. “A plenitude da cidadania (Teoria Geral da Cidadania) e as Garantias Constitucionais e Processuais”, in Antonio Augusto Cançado Trindade (ed.), *A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro*. Co-edição IIDH e outros, 1996, pág. 435.

2. Elizabeth Jelin, “Cidadania e alteridade: o reconhecimento da pluralidade”, *Cidadania*. Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, n.º 24, p. 18.

3. M.I. Finley, *Democracia antiga e moderna*. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

um processo irreversível da história universal, que levou as coisas ao ponto em que somente uma forma constitucional democrática pode afirmar-se como legítima, porque exclusivamente ela pode mostrar-se como capaz de fundamentação racional e universal. Uma particularidade ocidental tornou-se um universal histórico.” O que chamamos *modernidade* nasceu com a democracia. “Sem democracia não haveria ciência, nem tecnologia, nem indústria, nem capitalismo, nem classe operária, nem classe média, isto é, não haveria modernidade”, sintetiza Octavio Paz.<sup>4</sup>

Entre os teóricos da democracia, entendida nesta moderna concepção de universalidade, destaca-se Rousseau. Com ele, a democracia deixou de ser elitista (censitária, como no caso inglês) para ser pensada como “vontade geral”. É o mais contemporâneo dos iluministas por enraizar a democracia — e a liberdade — no campo da igualdade. Rousseau estabeleceu, em definitivo, que a prática da democracia pressupõe iguais na realidade, e não na forma. A mais conhecida das premissas da teoria política de Rousseau é uma pressuposição absolutamente fundamental para a política: o postulado da bondade natural do homem.<sup>5</sup>

A democracia, hoje, é considerada a mais legítima forma de poder político. O poder político mais legítimo é aquele exercido *pela e com* a maioria do povo, erigido à dignidade de cidadão. A democracia contemporânea é uma idéia cujo valor é dado pelo fato de se constituir no princípio universal da legitimidade do poder político. Nesse sentido, a Conferência Mundial dos Direitos Humanos, realizada em Viena, Áustria, afirma — no artigo 8 de sua Declaração e Programa de Ação, adotado em 25 de junho de 1993 — que “*a democracia, o desenvolvimento e o respeito dos direitos do homem e das liberdades fundamentais são interdependentes e se reforçam mutuamente*”.

#### *A Democracia como Processo de Luta — Renovada Afirmação de Novos Direitos*

Nos anos 70, a luta pela melhoria das condições de vida, que partiu da organização dos moradores de bairros das periferias paulistas, com o apoio dos católicos progressistas, bem como a atuação militante em prol da anistia e dos direitos dos grupos “minoritários” (mulheres, homossexuais e negros) constituíram os canais através dos quais acelerou-se o processo de conquista das liberdades democráticas. As conquistas populares avançaram em termos dos parâmetros estabelecidos por Barrington Moore em seu clássico estudo<sup>6</sup> sobre o tema, ou seja, a democracia como capacidade de derrubar governos despóticos, aperfeiçoar permanentemente as leis e garantir a crescente participação dos cidadãos.

“A cidadania democrática só cria raízes num povo ao longo da experiência coletiva da aprendizagem do exercício da cidadania que é lenta e muitas vezes turbulenta. Mas insubstituível, tanto no que se refere ao voto quanto a formas superiores da participação democrática, como o autogoverno local e as múltiplas formas de autogestão social. Nisso parece-nos consistir o essencial de sua força enquanto valor ético-político: a democracia é uma forma que, embora suscetível de ser preenchida por múltiplos conteúdos, é a mais apropriada para exprimir o interesse coletivo, tal como o entende a coletividade.”<sup>7</sup>

4. Octavio Paz, *Tiempo Nublado*. Barcelona: Editorial Seix Barral, S.A., 1986, p. 118.

5. João Carlos Quartim de Moraes, “A democracia: história e destino de uma idéia”, *OAB — Revista da Ordem dos Advogados do Brasil*, n.º 50, p. 17.

6. Barrington Moore, *As origens sociais da ditadura e da democracia*, Lisboa, Edições Cosmos, 1967, p. 35.

7. João Quartim Moraes, *op. cit.* p. 35.

### **Estado e cidadania**

A preservação e o processo de incorporação de novos direitos dependem da democratização do aparelho estatal. A Constituição de 1988 estabelece um verdadeiro projeto social para o Brasil. Ao Estado, por meio de seus vários poderes e instâncias, compete implantar esse conjunto de objetivos, traduzido em políticas, diretrizes e metas a serem alcançadas.

O exercício dos direitos depende, necessariamente, da atuação do Legislativo, na produção de um ordenamento jurídico justo, de uma atuação do Executivo que promova a implementação de políticas públicas que atendam às demandas sociais e de que o Poder Judiciário facilite o acesso à justiça na resolução dos conflitos. Estas condições se estendem, no plano da Federação, à União, aos Estados e aos Municípios.

Como afirma Paulo Bonavides,<sup>8</sup> “o constituinte de 88 declinou igualmente os objetivos fundamentais desse Estado na mesma seqüência de princípios medulares. E assim contemplou no art. 3.º a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, e ao mesmo tempo legislou a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, o bem de todos, ou seja, o bem comum, com abolição dos preconceitos de origem, raça, sexo, idade e outras formas de discriminação obviamente atadas à exclusão e ao arbítrio”.

Jelin observa que, “no plano macrossocial, o processo de construção de direitos e deveres dos cidadãos tem como referente o Estado, encarnado em aparelhos institucionais tais como o aparelho jurídico e as instituições de bem-estar”.<sup>9</sup>

Mas adverte que nenhum dos mecanismos da democracia formal pode garantir a eficácia dessas instituições.

Não basta, porém, o projeto de democracia.

### **A Herança da Ditadura Militar**

De todas as bandeiras que caracterizaram a resistência à ditadura militar, a luta pelos direitos humanos foi, sem sombra de dúvida, o mais importante ponto de partida da união das oposições. E, entre as diversas instituições e práticas que mantiveram viva a memória dos crimes da ditadura, destacam-se os movimentos ligados aos mortos e desaparecidos políticos, bem como os grupos pró-anistia. Diga-se de passagem que os movimentos de mulheres, especialmente o feminismo político dos anos 70, foram forças atuantes na luta pela redemocratização.<sup>10</sup>

A Declaração dos direitos humanos constitui uma das boas heranças do Iluminismo e a base para a universalização dos direitos para além das fronteiras nacionais. Sua existência permitiu a consolidação de uma jurisprudência sobre os direitos dos povos que foram submetidos a um governo arbitrário e a necessária reparação.

Num país em que quase sempre a impunidade dos poderosos tem sido a regra, o reconhecimento da responsabilidade do Estado com respeito à integridade física daqueles

8. “Os Direitos Humanos e a Democracia”, in Reinaldo Pereira e Silva (org.), *Direitos Humanos como Educação para a Justiça*. São Paulo, LTr, 1998, p. 11.

9. Elizabeth Jelin, “Cidadania e alteridade”: o reconhecimento da pluralidade”, *Cidadania*. Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, n.º 24, p. 19.

10. Entre outros trabalhos a respeito ver: Maria Lygia Quartim de Moraes, *A experiência feminista dos anos Setenta*, Textos n.º 5, Araraquara, Faculdade de Ciências e Letras/Unesp, 1990; Cynthia Sarti, “A panorama of brazilian feminism”, *New Left Review*, n.º 173, Londres, 1989, e, M. L. Q. Moraes, *Mulheres em movimento: o balanço da década da mulher do ponto de vista do feminismo, das religiões e da política*, São Paulo, Nobel/Conselho da Condição Feminina, 1985.

que estão sob sua custódia, bem como nos casos de mortes ocorridas em dependências policiais, possibilitou a fixação de políticas de reparações para as mortes e outras violências (a condenação recente de delegado que acusou injustamente os responsáveis por uma escola constitui um exemplo importante dessa reparação). A conquista da lei das reparações implicou o explícito reconhecimento dos direitos humanos e do dever do Estado em zelar pela integridade física e espiritual de seus cidadãos.

Uma das facetas menos conhecidas dos regimes militares é o grau de corrupção oriundo de uma polícia “clandestina”, com poderes de morte sobre os oponentes políticos. Na Argentina, no Chile — em escala muito maior do que ocorreu no Brasil — a repressão aos chamados “subversivos” permitiu a chantagem, o suborno e a intimidação de familiares ricos de “suspeitos”. Nesse sentido, O’Donnel em vários artigos denunciou “algumas das conseqüências que tiveram, em nível do cotidiano, a brutal repressão e a espetacular predatória corrupção do regime militar”.<sup>11</sup>

Assim, no Brasil como na Argentina, do entulho autoritário restaram duas heranças comprometedoras de qualquer esforço: a violência policial e a corrupção (depenar subversivos e apropriar-se do dinheiro dos militantes políticos era tão comum como vender a carga de cocaína apreendida dos policiais de hoje).

### Esferas da Cidadania

“...Uma compreensão adequada dos direitos de cidadania em seus matizes contemporâneos deve partir dos processos pelos quais esses direitos são formulados, reivindicados, transformados e, sobretudo, vivenciados como parte da experiência de seres humanos concretos. Uma tal perspectiva exige que se levem em consideração núcleos da vida social (como o trabalho, as sociabilidades, a comunicação e a produção cultural) onde a cidadania de fato se enraíza enquanto lealdade e horizonte de ação compartilhada”.<sup>12</sup>

Na medida em que constituem processos históricos de conquista de direitos e deveres, a cidadania e a democracia concretizam-se na sociabilidade cotidiana e na verdadeira eficácia das instituições e equipamentos públicos. O grande desafio dos dias de hoje — quando as potencialidades técnicas e materiais da humanidade permitem a solução dos problemas de fome e de miséria — é enfrentar as situações extremas de miséria e de carência que correspondem a um país de enormes diferenças sociais. Avaliando os indicadores sociais brasileiros, no começo da década de 90, Vilmar Farias, corretamente, assinala que “a iníqua distribuição de renda e, mais especificamente, *a desastrosa distribuição dos ingressos diretos entre capital e trabalho* colocam limites estruturais quase intransponíveis ao eficiente funcionamento de qualquer política social”.<sup>13</sup>

A cidadania efetiva pressupõe um cidadão com capacidade de autonomia, com suficiente maturidade para enfrentar as situações tensas e outras inconveniências dos centros urbanos. Um cidadão que possa usufruir da vida cultural das cidades e que crie vínculos solidários com seu espaço. Um cidadão, no sentido mais profundo, que se identifique positivamente com sua cidade e seus habitantes. Nesse sentido, a pobreza e a injustiça não podem ficar dependendo, somente, de ações caridosas e/ou filantrópicas. Para que a atuação pública seja eficaz é fundamental que parta da elaboração correta do problema, da discussão aberta e pública das soluções e da determinação política de todos os agentes sociais com capacidade de promover mudanças.

11. Guilherme O’Donnel, “Argentina, de novo”, in *Novos Estudos Ceprab*, n.º 24, São Paulo, julho de 1989.

12. Antônio A. Arantes, “Cultura e Cidadania”, *Cidadania*, Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, n.º 24, p. 10.

13. “A conjuntura social brasileira”, *Novos Estudos Ceprab*, n.º 33, São Paulo, julho de 1993, p.112.

Destacaremos alguns aspectos relevantes para a promoção desta cidadania.

### **Cidadania e Cidades**

Vamos partir da questão da cidade em suas várias dimensões, mas basicamente como local em que o indivíduo exerce sua cidadania. Daí a importância de dados que permitam aquilatar a realidade material, cotidiana, da moradia, do trabalho, do transporte, da saúde, da educação e assim por diante. As cidades e as atividades nelas vivenciadas constituem o espaço físico de exercício real e simbólico da cidadania.

O Estado de São Paulo tem realidades sociais muito distintas, segundo a localização do município, o tipo de atividade econômica e o número de habitantes, entre outras determinações importantes. As características assumidas pelo desenvolvimento daquilo que se convencionou denominar Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) e que hoje desfruta um *status* de metrópole mundial são bem sugestivas de como as diferenciações espaciais podem assumir a conformação de “bolsões” de riqueza cercados por periferias pobres e/ou miseráveis. Hoje, apesar da desaceleração de seu crescimento demográfico, a RMSP abriga cerca de metade da população do Estado e seus problemas são, nessa medida, emblemáticos. Nesse sentido, vamos focalizar a questão da cidadania social no contexto dos dados relativos à Região Metropolitana de São Paulo, tal como caracterizada pelas pesquisas da Fundação Seade. (Ver Caderno Cidadão do Século XXI).

### **Cidadania e Moradia (Habitação)**

A importância da casa própria no projeto de vida dos brasileiros tem sido abundantemente estudada por especialistas e acadêmicos de várias áreas temáticas, especialmente no tocante às construções que os próprios habitantes das periferias pobres fazem (autoconstrução). O projeto da casa própria caminha de mãos dadas com o projeto familiar, constituindo a experiência prioritária quando não exclusiva de cidadania social.

No artigo “A economia brasileira, crítica à razão dualista”, Francisco de Oliveira analisa o processo de constituição de direitos a partir da aquisição e posse de bens, que incluem a casa própria e diversos tipos de bens de consumo duráveis (geladeiras, televisores), já visíveis na década de 60.

Por outro lado, é preciso reconhecer que a família também é um agente que acumula; “se não acumula bens de capital (...), acumula ativos, e ao longo do tempo essa acumulação somente tende a crescer, mesmo em presença de salários reais constantes ou até decrescentes. (...) Neste caso, não há como surpreender-se com o crescimento dos ativos em mãos das famílias trabalhadoras. Portanto, um certo tipo de consciência de classe, ainda que não certamente igual ao paradigma europeu, forma-se (...)”<sup>14</sup>

Posteriormente, Lúcio Kvarick introduz a oportuna categoria de “cidadão privado e subcidadão” para caracterizar melhor o que seria essa consciência de classe que fugiria ao paradigma europeu, forjado nas lutas socialistas e revolucionárias, e que fundamentaria sua identidade positiva na estruturação de uma família e na conquista de um teto para todos.

“A casa própria, por seu turno, advinda do extremamente penoso processo de autoconstrução, também não pode apenas ser encarada como um abrigo que protege os trabalhadores contra as intempéries do sistema econômico nem, unicamente, enquanto modalidade que o capitalismo predatório à *la latinoamérica* inventou para rebaixar os custos de repro-

14. *Estudos Cebrap*, n.º 2, São Paulo, outubro de 1972, p. 58.

dução da força de trabalho. É isto e muito mais. A casa própria – esforço condensado de muitos anos, símbolo da vitória — constitui refúgio contra as características excludentes e violentas das metrópoles do *subdesenvolvimento industrializado*. Assim, em virtude da condição generalizada de subcidadania, a autoconstrução de uma percepção de moralidade e dignidade tende a se solidificar nos valores e símbolos edificadas em torno de projetos individuais: é o primado do *cidadão privado*.<sup>15</sup>

Em torno do tripé família, trabalho e casa própria, grande parte da população constrói sua cidadania — mais do que isso, vivencia a possibilidade de fazer projetos e realizá-los. Essa *cidadania privada* pode ser o ponto de partida de uma cidadania mais pública, marcada pela idéia da responsabilidade social. A casa própria vem acompanhada da compra da televisão, dos eletrodomésticos. E a propriedade gera interesses a serem defendidos. Nesse sentido, esses interesses podem ser defendidos perante os tribunais de pequenas causas, garantindo, assim, o acesso à justiça para a população que mora em bairros afastados.

### ***Cidadania e Família***

Nos últimos 50 anos, um conjunto de circunstâncias especialmente relacionadas à crescente urbanização do país e às profundas transformações da economia paulista e brasileira, alterou usos e costumes, projetos de vida e valores. As famílias paulistas da época do predomínio da cafeicultura obedeciam aos padrões de numerosos filhos e casamento indissolúvel. A religião católica, em perfeita consonância com a ordem civil, zelava pela moral cristã por meio de sua influência nas escolas, nas igrejas, etc. A moral sexual cristã impregnava todas aquelas instituições que deveriam ter moral laica, tornando o catecismo matéria obrigatória, estigmatizando pessoas que se desquitavam e se opoñdo violentamente ao sexo desligado de fins reprodutivos.

A rapidez das transformações econômicas e o impacto que tiveram sobre o antigo modelo familiar, baseado na complementaridade de papéis, com o pai provedor exclusivo e a mãe dedicando-se aos trabalhos domésticos às crianças, levaram à redefinição dos papéis familiares, com um número de mulheres cada vez maior ingressando no mercado de trabalho. E, como não poderia deixar de ser, o alargamento das experiências femininas para além dos limites domésticos possibilitou o aparecimento de um ativo movimento de mulheres, originando um feminismo politicamente ativo.

Por que a referência ao feminismo? Pela importância que teve no processo que vamos estudar: as transformações na família conjugal (ou nuclear). Essas transformações dizem respeito à dinâmica das sociedades industriais, que permitiu algumas conquistas essenciais: notável impulso na produtividade econômica e, conseqüentemente, domínio sobre a “natureza”, permitindo, entre outros fatos, o aparecimento da pílula e, mais recentemente, a comprovação do DNA. A expansão das cidades e do assalariamento da mulher permitiu o rompimento do elo essencial na reprodução da família conjugal: a dependência econômica da mulher ao homem. Daí a importância da autonomia financeira das mulheres.

Os movimentos feministas, além de sua influência sobre a própria situação das mulheres, também colaboraram enormemente para a emergência de novas demandas de direitos relacionados às minorias étnicas e aos homossexuais. Em artigo que analisa os movimentos sociais urbanos no México, Alejandra Massolo ressalta: “A subjetividade feminina quanto à experiência de

15. Lúcio Kovarik, “Cidade e Cidadania: cidadão privado e subcidadão público”, *São Paulo em Perspectiva*, vol. 5, n.º 2, Abr.-Jun. 1991, p. 8.



luta é uma dimensão reveladora do processo de construção social de novas identidades coletivas através de conflitos urbanos. Os movimentos urbanos das décadas de 70 e 80 tornaram visíveis e perceptíveis as diferentes identidades coletivas de segmentos das classes populares. As mulheres faziam parte da produção social dessa nova identidade coletiva — partindo de suas bases territoriais diárias transformadas em bases para sua ação coletiva. Elas conferiram ao processo de construção da identidade coletiva a marca de múltiplos significados, motivações e expectativas do gênero feminino, um conjunto complexo de significados encontrados nos movimentos urbanos, mesmo quando as questões de gênero não são explícitas e quando seus quadros constitutivos são mistos e os homens assumem a liderança”.<sup>16</sup>

#### *As Transformações da Família Contemporânea*

Se bem que nosso interesse específico seja a família paulista, não deixa de ser interessante notar a homogeneização nos tipos de família que vem ocorrendo em todas as partes do país e do mundo ocidental. Analisando dados sobre a evolução das famílias americanas, Manuel Castells comenta: “Assim o ‘modelo’ de família de núcleo patriarcal é uma realidade para pouco mais de um quarto dos lares norte-americanos (e) na versão mais tradicional do patriarcalismo, ou seja, os lares de casais legalmente casados e com filhos em que o único provedor é o marido, enquanto a esposa se dedica ao lar em tempo integral, a proporção cai para 7% do número total de lares”.<sup>17</sup>

Em São Paulo, mesmo nas áreas rurais, a diminuição do tamanho das famílias acompanha as tendências das famílias paulistas. Na verdade, o comportamento sociodemográfico do conjunto da população do Estado apresenta as mesmas tendências de redução do tamanho da família, crescimento do número de famílias chefiadas por mulheres, novos arranjos familiares e envelhecimento da população.

#### *A Família Contemporânea: números e interpretações*

Observando a distribuição das famílias por tipo de família e sexo do chefe, em São Paulo, podemos constatar a notória assimetria entre homens e mulheres. Enquanto cerca de 59% das mulheres que são chefes de família vivem com filhos e sem cônjuge, apenas 3% dos homens experimentam a mesma situação. Cerca de 80% dos homens chefes de família vivem casados (sendo que, deste total, cerca de 72% com filhos e parentes) e apenas 5% vivem sós. Cerca de 26% das mulheres chefes de família, em comparação, vivem sós. Esses dados referem-se ao conjunto do Estado, mas as diferenças entre a RMSP e o interior são mínimas.

Quando agregamos os dados sobre a renda auferida nos diversos tipos de família, as diferenças entre homens e mulheres comprovam as desvantagens femininas: as mulheres chefiam a maior parte das famílias pobres e a menor parcela das famílias ricas. Tomando como base as porcentagens relativas ao interior de cada tipo de família, segundo o sexo do chefe, observa-se que, enquanto mais de 33,5% das chefes mulheres situam-se na menor classe de renda (até 3 salários mínimos), apenas 16% dos chefes homens encontram-se nessa situação. Inversamente, 39% dos chefes homens estão na faixa superior (mais de 10 SM), para apenas 25% das mulheres. A renda média familiar do conjunto dos chefes homens supera a média geral de 1.811 reais, sendo que a das mulheres, em compensação, situa-se abaixo desse patamar (1.089 reais).

16. *Por amor y coraje: Mujeres en movimientos urbanos de la Ciudad de Mexico*, El Colegio de Mexico, 1999, p. 338, e *apud* Manuel Castells, *O poder da identidade*, São Paulo, Paz e Terra, 1999, col. *A era da informação: economica, sociedade e cultura*, p. 224.

17. Castells, *op.cit.* p. 261.

**Tabela 1**  
**Distribuição das Famílias, segundo Sexo do Chefe**  
**e Faixas de Renda Familiar**  
**Estado de São Paulo, Região Metropolitana de São Paulo e Interior**  
**1998**

Em porcentagem

Sexo do Chefe e Faixas de Renda Familiar	Estado	RMSP	Interior
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Até 3 SM	19,9	19,7	20,2
3 a 5 SM	17,1	17,0	17,3
5 a 10 SM	27,3	26,6	28,5
Mais de 10 SM	35,6	36,6	34,0
Renda Média R\$	1.648	1.791	1.419
<b>Homens</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Até 3 SM	15,9	15,4	16,7
3 a 5 SM	16,8	16,8	16,9
5 a 10 SM	28,6	27,7	29,9
Mais de 10 SM	38,7	40,0	36,6
Renda Média R\$	1.811	1.995	1.525
<b>Mulheres</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Até 3 SM	33,5	34,0	32,7
3 a 5 SM	18,1	17,6	18,9
5 a 10 SM	23,2	22,9	23,7
Mais de 10 SM	25,2	25,5	24,7
Renda Média R\$	1.089	1.120	1.036

**Fonte:** Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida — PCV 1998.

**Nota:** Inflator utilizado: ICV do Dieese. Valores em salários mínimos de outubro de 1999.

Os valores entre parênteses estão sujeitos a um erro amostral relativo superior a 30%.

### *Transformação e Persistência*

Concomitantemente, apesar das mudanças por que tem passado, a família continua sendo o *locus* da reprodução e de desempenho dos papéis conjugais e parentais e a principal correia de transmissão dos sistemas culturais. As mulheres continuam sendo as principais responsáveis pelas crianças e as mães sós constituem em 1998, cerca de 22,4% das situações familiares em São Paulo. A participação das mulheres sós cresceu 10% entre 94 e 98 na Capital e cerca de 29% no interior.

As creches e outras formas de socialização precoce não preenchem as demandas afetivas da criança. O dilema *trabalho* versus *maternidade* ainda atormenta as mulheres.

A permanência da família esconde várias transformações ainda imperceptíveis para as estatísticas, como a guarda de filhos por homem e a parentalidade homossexual, como aparece na luta pela aprovação da parceria civil<sup>18</sup>.

Finalmente, têm-se as conseqüências das famílias refeitas: a separação entre papéis conjugais e papéis parentais, na medida em que, para as novas gerações, a mãe pode não ser mais a mulher do pai e vice-versa. Novos arranjos familiares, recasamentos, separação entre papéis

18. A esse respeito existe a primorosa tese de doutorado de Luís Mello de Almeida Neto: *Família no Brasil nos anos 90: um estudo sobre a construção social da conjugalidade homossexual*, Universidade de Brasília, 1999.

**Tabela 2**  
**Distribuição das Famílias Indigentes e do Total das Famílias, segundo Perfil do Chefe**  
**Região Metropolitana de São Paulo**  
**1998**

Perfil do Chefe	Indigentes	Total
<b>Sexo</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Masculino	66,0	77,1
Feminino	34,0	22,9
<b>Faixas Etárias</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
15 a 24 anos	9,0	5,6
25 a 39 anos	45,5	36,1
40 a 59 anos	38,3	38,8
60 anos e mais	7,2	19,5
<b>Nível de Instrução</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Primário Incompleto	40,5	21,7
Fundamental Incompleto	38,8	32,3
Fundamental Completo e mais	20,7	46,0
<b>Condição de atividade</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Desempregado	11,1	8,0
Ocupado	60,2	69,8
Inativo	28,7	22,2
<b>Sector de Atividade dos Ocupados</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Indústria	7,4	22,2
Comércio	15,3	15,7
Serviços	52,6	57,8
Serviços Domésticos	24,7	4,3
<b>Posição na Ocupação dos Ocupados</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Assalariado	38,3	62,1
Empregado Doméstico	24,7	4,3
Autônomos	29,3	19,8
Dono negócio familiar	6,1	3,1
Outras	1,6	10,7

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV 1998.

conjugais e papéis parentais constituem alguns dos vetores pelos quais as diferenças de gênero baseadas em rígidas categorias e papéis sexuais diluem-se progressivamente.

#### *Famílias Indigentes: a mensuração do Problema*

Cerca de 5,3% do total de famílias do Estado de São Paulo sobrevivem em condições de extrema precariedade: são as famílias indigentes, isto é, cuja renda familiar *per capita* é inferior ao valor de custo de uma cesta mínima de alimentos, segundo padrões definidos pela Cepal. O total de 424.024 famílias engloba um número quase cinco vezes maior de pessoas, pois o tamanho médio das famílias indigentes é de 4,71 pessoas por núcleo familiar, perfazendo um total de quase dois milhões de pessoas que precisam ser assistidas pelos poderes públicos e pela comunidade.

A dramaticidade da situação de desamparo das famílias indigentes é reforçada pela presença majoritária de famílias com filhos de 0 a 14 anos, o que explica o elevado grau de crianças em situação de rua. A Tabela 2 coloca as famílias indigentes como as mais vulneráveis, devido à presença de cerca de cinco crianças e à baixa qualificação profissional e educacional dos adultos. Os dados sobre os chefes das famílias indigentes comprovam a reiterada discriminação feminina e a conhecida relação entre chefes mulheres e pobreza. Assim, enquanto no conjunto do Estado as famílias com chefes mulheres correspondem a 22,9% do total das famílias, no caso das chefes indigentes essa proporção aumenta para 34%.

Quando observamos os números relativos às condições de trabalho, as mesmas disparidades são observáveis: cerca de 24,7% dos indigentes que trabalham o fazem como empregados domésticos, enquanto a média para o Estado de São Paulo é de 4,3%. Este trabalho é ocasional e/ou muito mal pago. É trabalho de baixa qualificação, em correspondência ao baixo nível de educação formal desse setor da população.

Essa situação vitima especialmente as crianças, que dificilmente deixarão de reproduzir as mesmas precárias condições de sobrevivência de seus pais. Pouco a pouco, vamos nos acostumando a conviver com uma massa de pessoas miseráveis que constituem uma nova classe de excluídos: aqueles cuja força de trabalho não possui valor de mercado.

*Famílias Indigentes: custos envolvidos em programas de complementação de renda*

As Tabelas 3, 4 e 5 oferecem uma avaliação financeira dos custos estimados para programas de complementação de renda. O “programa generalista” prevê a contemplação de todas as famílias indigentes, independentemente de sua condição de morador recente ou não e do número de filhos. A proposta apresentada está em consonância com a experiência do programa Produção Associada com Garantia de Renda Mínima (Pagram), iniciado em Jundiaí em 1996, que, aliás, é inovador em dois sentidos, como esclarecem Draibe et alii, na avaliação que fizeram dos programas de renda mínima para famílias carentes. A primeira dessas inovações consiste na reafirmação do indivíduo como portador de direitos. Observam que, diferentemente dos programas que têm como foco as famílias, o programa de renda mínima de Jundiaí reintroduz o princípio do *indivíduo*, como concebido no projeto original do senador Eduardo Suplicy, em 1991. “O indivíduo como portador de direitos e a renda mínima é um desses. A política social, então, reconhece-o como tal, independentemente do seu estado conjugal, de sua descendência e da natureza de seus vínculos com crianças e adolescentes, e do tempo de residência (em um dado município). O indivíduo é o cidadão e, como tal, teria direito à renda mínima, usando-a como melhor lhe aprouvesse e aumentando à sua maneira seu nível de bem-estar.”<sup>19</sup>

**Tabela 3**  
**População em Situação de Indigência (1) e**  
**Custo Estimado para um Programa Generalista (2)**  
**Região Metropolitana de São Paulo e Agrupamentos Urbanos do Interior**  
**1998**

Região	% Famílias Indigentes	Total de Famílias Indigentes (em mil famílias)	Tamanho Médio das Famílias Indigentes	Total de Indivíduos nas Famílias Indigentes (em mil pessoas)	Renda Média das Famílias Indigentes (3)	Custo per Capita da Cesta Básica (3)	Montante Mensal de Transferências para as Famílias Atendidas (em mil reais) (4)
<b>Estado</b>	<b>5,3</b>	<b>424.024</b>	<b>4,71</b>	<b>1.997</b>	<b>39,76</b>	-	<b>43.166</b>
RMSP	5,7	279.978	4,75	1.330	40,26	62,26	29.258
Interior	4,7	144.045	4,63	667	38,80	-	13.908
Central	4,3	19.298	4,53	87	38,66	57,47	1.644
Leste	4,9	49.818	4,62	230	39,96	62,26	5.133
RM Santos	5,0	18.890	5,14	97	42,89	62,26	1.881
Norte	4,0	17.856	4,73	84	38,62	57,47	1.592
Oeste	3,9	16.721	4,12	69	34,55	57,47	1.579
Vale do Paraíba	6,2	21.462	4,60	99	36,41	57,47	2.079

**Fonte:** Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV 1998.

(1) Indivíduos em situação de indigência são aqueles cuja renda familiar per capita mensal é inferior ao valor de custo de uma cesta mínima de alimentos (linha de indigência), especificadas segundo padrões definidos pela Cepal.

(2) Programa voltado ao atendimento de todas as famílias indigentes, sem qualquer restrição quanto ao tempo de residência ou presença de filhos.

(3) Em reais de setembro de 1998, atualizados pelo ICV do Dieese.

(4) O montante foi obtido mediante a soma dos déficits de renda per capita em relação à linha de indigência dos indivíduos em situação de indigência, que satisfazem o critério de elegibilidade do programa proposto.

19. Sonia Draibe, Ana Maria Fonseca e Lilian Montali, “Programas de renda mínima para famílias carentes: levantamento das experiências e metodologias de avaliação”, in Ana Lúcia Lobato (org.), *Garantia de renda mínima. Ensaio e propostas*, Brasília, Ipea, 1998.

**Tabela 4**  
**População em Situação de Indigência (1) e**  
**Custo Estimado para um Programa do Tipo Bolsa-Escola (2)**  
**Região Metropolitana de São Paulo e Agrupamentos Urbanos do Interior**  
**1998**

Região	% Famílias Indigentes com Filhos de 0 a 14 anos	Total de Famílias Indigentes Com Filhos de 0 a 14 anos (em mil famílias)	Tamanho Médio das Famílias Indigentes com Filhos de 0 a 14 anos	Total de Indivíduos nas Famílias Indigentes com Filhos de 0 a 14 anos (em mil pessoas)	Renda Média das Famílias Indigentes com Filhos de 0 a 14 anos (3)	Custo per Capita da Cesta Básica (3)	Montante Mensal de Transferências para as Famílias Atendidas (em mil reais) (4)
<b>Estado</b>	<b>4,0</b>	<b>320</b>	<b>4,98</b>	<b>1.594</b>	<b>38,97</b>	-	<b>35.697</b>
RMSP	4,3	211	4,98	1.052	39,08	62,26	24.382
Interior	3,5	109	4,99	542	38,76	-	11.315
Central	3,3	15	4,81	71	39,71	57,47	1.265
Leste	3,6	37	5,15	188	40,07	62,26	4.183
RM Santos	3,9	15	5,53	81	42,82	62,26	1.584
Norte	3,2	14	4,91	70	40,05	57,47	1.222
Oeste	2,6	11	4,35	48	32,03	57,47	1.234
Vale do Paraíba	4,9	17	4,85	82	35,25	57,47	1.828

Fonte Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida – PCV 1998.

(1) Indivíduos em situação de indigência são aqueles cuja renda familiar *per capita* mensal é inferior ao valor de custo de uma cesta mínima de alimentos (linha de indigência), especificada segundo padrões definidos pela Cepal.

(2) Programa voltado ao atendimento de todas famílias indigentes com filhos com idade entre 0 e 14 anos.

(3) Em reais de setembro de 1998, atualizados pelo ICV do Dieese.

(4) O montante foi obtido mediante a soma dos déficits de renda *per capita* em relação à linha de indigência dos indivíduos em situação de indigência, que satisfazem o critério de elegibilidade do programa proposto.

**Tabela 5**  
**População em Situação de Indigência (1) e Custo Estimado para um Programa do**  
**Tipo Bolsa – Escola com Inelegibilidade de Migrantes Recentes (2)**  
**Região Metropolitana de São Paulo e Agrupamentos Urbanos do Interior**  
**1998**

Região	% Famílias Indigentes com Filhos de 0 a 14 anos com Chefe Não Migrante	Total de Famílias Indigentes Com Filhos de 0 a 14 anos com Chefe Não migrante (em mil famílias)	Tamanho Médio das Famílias Indigentes com Filhos de 0 a 14 anos com Chefe Não Migrante	Total de Indivíduos nas Famílias Indigentes com Filhos de 0 a 14 anos com Chefe Não Migrante (em mil pessoas)	Renda Média das Famílias Indigentes com Filhos de 0 a 14 anos com Chefe Não Migrante (em mil reais) (3)	Custo per Capita da Cesta Básica (3)	Montante Mensal de Transferências para as Famílias Atendidas (4)
<b>Estado</b>	<b>3,7</b>	<b>294</b>	<b>5,02</b>	<b>1.478</b>	<b>38,94</b>	-	<b>33.196</b>
RMSP	4,0	196	5,05	992	39,24	62,26	22.841
Interior	3,2	98	4,97	485	38,33	-	10.356
Central	3,1	14	4,72	66	39,52	57,47	1.179
Leste	3,3	34	5,03	169	40,24	62,26	3.716
RM Santos	3,3	12	5,72	71	40,66	62,26	1.540
Norte	2,8	12	4,84	60	39,71	57,47	1.074
Oeste	2,4	10	4,41	45	31,62	57,47	1.173
Vale do Paraíba	4,3	15	4,95	74	34,76	57,47	1.673

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida — PCV.

(1) Indivíduos em situação de indigência são aqueles cuja renda familiar *per capita* mensal é inferior ao valor de custo de uma cesta mínima de alimentos (linha de indigência), especificada segundo padrões definidos pela Cepal.

(2) Programa voltado ao atendimento de todas as famílias indigentes, com filhos com idade entre 0 a 14 anos e cujo chefe reside há pelo menos quatro anos no município de residência atual ou na RMSP.

(3) Em reais de setembro de 1998, atualizados pelo ICV do Dieese.

(4) O montante foi obtido mediante a soma dos déficits de renda *per capita* em relação à linha de indigência dos indivíduos em situação de indigência, que satisfazem o critério de elegibilidade do programa proposto.

## Cidadania e Trabalho

O trabalho é uma das principais fontes de riqueza da humanidade. Ao produzir sua vida material, os seres humanos reproduzem as sociedades em que estão inseridos, com suas regras de apropriação da riqueza. Nas sociedades capitalistas, os produtos da atividade humana transformam-se incessantemente em mercadorias, de maneira que não somente a reposição cotidiana depende do mercado como também os cidadãos precisam de dinheiro para adquirir produtos. Assim, diferentemente do que acontece nas sociedades rurais, a reprodução da vida depende de ingressos monetários. Quanto maior o nível da urbanização, mais monetária se torna a renda dos trabalhadores, pois o poder aquisitivo de cada um vai depender seu nível de consumo, numa sociedade que erige o consumo em fim supremo.

De suas atividades laborais o cidadão tira seu sustento e, muitas vezes, o sustento de sua família. Várias são as modalidades de trabalho<sup>20</sup> que acentuam como os homens (e mulheres) das camadas mais pobres forjam uma identidade positiva no desempenho da função de “prover” a casa. Na falta de uma consciência de classe operária, o que predomina é uma consciência de obrigação familiar e de desempenho adequado das obrigações. É o cidadão privado, a que nos referimos anteriormente. Frases do tipo “sou pobre mas sou honesto” ou “lá em casa não falta nada” são reveladoras de uma ética de dignidade pessoal oriunda do desempenho, no caso do homem, do papel de “provedor”, e, em relação à mulher, do papel da boa esposa e mãe. A família, com hierarquias e divisão de papéis, constitui a instituição de maior força formadora.

### *A Importância do Trabalho como Fonte de Renda*

Os dados sobre as fontes de rendimento comprovam que a maioria das famílias (73,4% na RMSP e 69,3% no interior) vive dos rendimentos do trabalho, e isso numa conjuntura de crescente desemprego, como comprova a presença de cerca de um milhão e 700 mil desempregados, só na Região Metropolitana de São Paulo. Ora, segundo a avaliação de Castels,<sup>21</sup> uma das consequências mais graves da atual configuração do capitalismo, que ele chama de “capitalismo informacional global”, é a “fragmentação interna da força de trabalho entre produtores informacionais e mão-de-obra genérica”. Outra dimensão importante é “a exclusão social de um segmento significativo da sociedade formado por indivíduos descartados cujo valor como trabalhadores/consumidores já está desgastado e cuja importância como pessoa é ignorada”.<sup>22</sup>

### *Qual o Futuro do Trabalho?*

O tema das transformações na estrutura produtiva e suas consequências para a maioria da população que vive de seu trabalho constitui o centro do debate atual sobre o futuro do trabalho. “Todo o mundo, no mundo inteiro, fala de desemprego. A falta de bons empregos — de empregos que pagam e oferecem estabilidade, perspectiva de carreira, seguro-desemprego, seguro contra acidentes, enfermidade, velhice e morte — é sentida em praticamente todos os países.”<sup>23</sup> Nesse artigo, o economista Paul Singer discute as consequências da atual reestruturação do sistema produtivo provocada pela “terceira revolução industrial”, concluindo que a “precarização do trabalho” é a dimensão mais importante desse fenômeno. No mesmo sentido, a socióloga Vera

20. Cynthia Sarti. *A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres*, Campinas, Editora Autores Associados, 1996; Alba Zaluar. *A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*, São Paulo, Brasiliense, 1985.

21. Castels, *op. cit.*, vol. 3, p. 423.

22. Castels, *op. cit.*, vol. 3, p. 423.

23 Paul Singer, “Desemprego e exclusão social”, in *São Paulo em Perspectiva*, vol. 10, n.º 1, jan.-mar. 1996, p. 6.

24. Vera Telles, “Questão social: afinal, do que se trata?”, in *São Paulo em Perspectiva*, vol. 10, n.º 4, out.-nov. 1996, p. 90, 1996, p. 76.

Telles<sup>24</sup> comenta que “a precarização das relações de trabalho, heterogeneidade ocupacional redefinida através de uma variedade inédita de formas de contrato e situações de trabalho (incluindo a ‘volta’ do trabalho familiar) e desemprego de longa duração” constituem dimensões do mesmo processo de exclusão de parte da força de trabalho. Assim, “o que está em jogo nesse processo é a quebra de uma estrutura ocupacional que, mal ou bem, permitiu, durante décadas, a integração de amplos contingentes de uma força de trabalho pouco ou nada qualificada, interrompendo um ciclo histórico de longa duração de mobilidade ocupacional”.<sup>25</sup>

Algumas questões importantes com respeito às tendências recentes concernem ao tipo de emprego gerado pela economia. O setor de serviços continua crescendo, sendo responsável por quase metade dos empregos na RMSP (49,5%) e no interior (47,7%). O aumento do setor serviços se deu paralelamente à diminuição do emprego industrial, especialmente na RMSP. Essas modificações apontam para a “precarização” da força de trabalho, especialmente referida à perda dos direitos consubstanciados na carteira de trabalho.

Nas Tabelas 6 e 7 podemos observar as diferenças que ocorreram na situação laboral quando distinguimos os dados por sexo e idade. Tomando como referência os da Região Metropolitana de São Paulo, verifica-se, primeiramente, que a taxa de participação feminina continuou aumentando (de 47,9% para 50,9%), no período de 1994 a 1998, ao passo que a dos homens sofreu uma pequena redução –, passou de 74,7%, em 1994, para 73,3% em 1998.

A Tabela 7, sobre a evolução da taxa de participação por faixa de idade, aponta outra mudança: o emprego dos mais jovens (de 15 a 17 anos), que vinha crescendo até 1994, sofreu uma queda expressiva – de 55,2% em 1994 para 47,8% em 1998. Esse fato tanto pode sugerir uma maior permanência na escola quanto, simplesmente, uma maior dificuldade em encontrar trabalho.

Por sua vez, os dados sobre a distribuição da ocupação (Tabela 8) comprovam a força da precarização pelo aumento do número de ocupados sem carteira de trabalho assinada, no setor privado (de 11,2% em 1994 para 14,6% em 1998, para o conjunto do Estado de São Paulo, e de 11,3% para 15,3%, na RMSP, no mesmo período). É importante assinalar que o setor público teve também uma participação importante na diminuição da oferta de trabalho com carteira assinada.

**Tabela 8**  
**Taxas de Participação, por sexo**  
**Região Metropolitana de São Paulo e Agrupamentos Urbanos do Estado de São Paulo**  
**1994-1998**

Regiões	Homens		Mulheres	
	1994	1998	1994	1998
RMSP	74,7	73,3	47,9	50,9
Agrupamento Urbanos				
Central	70,8	69,6	43,2	45,4
Leste	72,3	72,9	42,0	50,3
RM Santos	70,5	66,1	49,3	46,2
Norte	72,3	71,0	46,4	49,1
Oeste	77,1	71,0	48,0	49,4
Vale do Paraíba	73,8	69,6	44,6	43,7

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED; Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

25. Idem, *ibidem*.

**Tabela 7**  
**Taxas de Participação, por Faixa Etária**  
**Região Metropolitana de São Paulo e Agrupamentos Urbanos do Interior**  
**1994-1998**

Regiões	15 a 17 Anos		18 a 24 Anos		25 a 39 Anos		40 Anos e Mais	
	1994	1998	1994	1998	1994	1998	1994	1998
RMSp	55,2	47,8	79,4	79,7	79,5	82,5	53,3	55,1
Agrupamentos Urbanos								
Central	66,6	46,4	74,5	72,3	76,7	80,2	44,8	49,1
Leste	54,8	56,4	74,9	82,5	76,2	82,7	50,4	52,3
RM Santos	57,5	38,3	80,6	76,3	82,1	79,9	51,7	47,3
Norte	59,0	52,5	71,6	69,0	81,5	83,0	51,1	54,3
Oeste	59,7	50,5	77,7	70,7	81,8	82,7	53,1	53,5
Vale do Paraíba	59,6	43,6	79,8	77,5	77,6	76,2	51,5	49,5

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Emprego e Desemprego – PED; Pesquisa de Condições de Vida – PCV.

**Tabela 8**  
**Distribuição dos Ocupados, por Agrupamentos Urbanos, segundo**  
**Posição na Ocupação**  
**Estado de São Paulo**  
**1994-1998**

Posição na Ocupação	Estado		RMSp	
	1994	1998	1994	1998
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Assalariado (1)	66,8	63,9	67,3	63,8
Do Setor Privado c/ Carteira	43,5	39,6	44,8	40,1
Do Setor Privado s/ Carteira	11,2	14,6	11,3	15,3
Do Setor Público	12,1	9,7	11,2	8,4
Autônomo	16,5	16,2	16,4	16,0
Empregador (2)	6,1	8,0	6,1	8,0
Empregado Doméstico	7,6	8,6	7,3	9,0
Outras	3,0	3,3	2,8	3,3

Fonte: Fundação Seade. Pesquisa de Condições de Vida — PCV.

## Cidadania e Cotidiano Urbano

### *A violência no Cotidiano*

Entre os muitos problemas que os cidadãos enfrentam no dia-a-dia de sua cidade, a questão da desproteção em relação à violência é o mais grave deles. A paisagem urbana reflete essa “arquitetura do medo”, como tem sido chamada. Enquanto os mais ricos optam pela segurança privada e pelo “cercamento” (muros, vídeos, cercas eletrificadas), os cidadãos das áreas pobres são vítimas da violência e da impunidade dos criminosos civis e militares. Essa é outra consequência da ineficácia das políticas públicas que vêm sendo adotadas. A coexistência de esquadrões da morte (que fazem “justiça” nas periferias) e seguranças pessoais que infestam as ruas dos bairros das classes altas demonstram que a cidade vive sob diversas regras.

“Aterrorizada, a população dos bairros e vilas onde a violência é uma realidade cotidiana vive encurralada, por um lado, pelo medo que sente da polícia e, por outro, pela ação das diversas gangues e quadrilhas, imperando, portanto, a ‘lei do silêncio’. Não podendo contar com uma proteção efetiva por parte do Estado, tenta seguir regras mínimas de sobrevivência.”<sup>26</sup> Nesse artigo sobre mortes violentas, as autoras traçam o perfil da vítima da violência, a partir de dados

26. M. R. Costa *et alii*, “Mortes violentas, vítimas e homicídios” in *São Paulo em perspectiva*, volume 9, n.º 3, jul.-set./1995, p. 92.



fornecidos pela Fundação Seade, que confirmam outros estudos feitos na Região Metropolitana de São Paulo: as vítimas são homens (94%); adolescentes e jovens (70%), solteiros (68%); com instrução equivalente a ensino fundamental (86%), exercendo funções com pouca qualificação ou, ainda, estudantes.

Estudos indicam que as tênues barreiras entre o comportamento das “autoridades” (policiais) e o dos bandidos erode a confiança da população na segurança pública. A intimidação imposta pela segurança privada nos bairros e ruas dos mais poderosos também contribui para o apequenamento do cidadão comum, que se torna um suspeito potencial. Aliás, o crescimento do aparato para-policial (privado) é um sinal alarmante para todos os que se preocupam com os rumos da democracia latino-americana. “Possivelmente, o progresso mais significativo para a força policial, na América Latina, foi o surgimento de um grande aparato, não regulamentado, de segurança privada. Apesar de haver muito pouca informação acerca do crescimento da segurança privada, já que ela tende a não ser regulada na maioria dos países, ela é perceptível” observa, apreensivamente, o relator do documento “Justiça Penal na América Latina: reformas e desafios”.<sup>27</sup> (Para uma análise mais aprofundada da violência ver o caderno sobre segurança.)

#### *Outras Formas de Violência Menos Perceptíveis*

Existem alguns tipos de problemas que estão diretamente relacionados às condições materiais de existência e ao padrão de riqueza ou pobreza: a população mais rica escapa do desgaste de transportes públicos deficientes, das escolas mal aparelhadas, da ausência de áreas verdes e lazer, entre outros. Mas existem alguns problemas que afetam praticamente a todos os cidadãos, como é o caso da poluição do ar e da poluição sonora. No caso da poluição do ar, é evidente que afeta principalmente os moradores de certos municípios (Cubatão é sempre lembrado), mas os índices da cidade de São Paulo são fonte de desconfortos e doenças, como as moléstias bronco-pulmonares, que atingem sobretudo crianças e idosos.

A poluição sonora, por sua vez, agride praticamente todas as partes das cidades que são cortadas por avenidas e/ou ruas com tráfego intenso. Nesse caso, poluição do ar e sonora se combinam nos seus resultados maléficos. Entretanto existe também outro tipo de poluição sonora que exige maior atenção das autoridades: o ruído excessivo provocado por estabelecimentos comerciais em bairros residenciais. Para todos os cidadãos que são importunados por barulho de música e outros tipos de algazarra ao longo da noite, existem poucos mecanismos de defesa de seus direitos. De fato, a transferência dos assuntos ligados ao comércio para o chamado “Disque Psiu”, que recebe as denúncias a qualquer hora do dia, infelizmente não tem muita eficácia: um dos problemas identificados diz respeito à pequena quantidade de viaturas para diligências, o que torna o serviço praticamente inoperante, uma vez que as denúncias já estão na ordem das 60 mil.

### **Cidadania e Justiça**

O exercício da cidadania incorpora um sentimento positivo de confiança na lei, no direito e na justiça, fenômeno apontado em todas as pesquisas.<sup>28</sup> Existe, contudo, uma descrença de parcela significativa da sociedade no Poder Judiciário e na sua capacidade de tornar realidade esses valores. Joaquim Falcão afirma que “A sociedade necessita que o valor justiça estruture a convi-

27. P.Luiz Salas, in *Segurança pública como tarefa do Estado e da sociedade*. Série Debates, Centro de Estudos Adenauer, 1998, n.º 18, p. 67.

28. Joaquim Falcão, “O desequilíbrio entre a demanda da sociedade civil e a oferta do Poder Judiciário”, in *São Paulo em Perspectiva*, vol. 8, n.º 2, abril-junho/1994, p. 32.

vência social. Por isso, em vez de ser apenas demanda pragmática, é demanda simbólica, também. Faces da mesma moeda. Cabe ao Judiciário não só alocar e realocar bens na sociedade capitalista, mas concretizar, tornar visível o valor justiça, sem o qual dificilmente as sociedades sobrevivem a longo prazo. É instituição especializada em transformar o ideal de justiça em experiência social”.<sup>29</sup>

O acesso à justiça significa colocar à disposição dos diversos setores da sociedade um sistema público confiável, eficiente, previsível, ágil e acessível para a solução de conflitos. Compreende o aperfeiçoamento do ordenamento jurídico, no que diz respeito ao desenvolvimento da sociedade, de cidadãos e empresas, precisando e incorporando novos direitos.

O tema do acesso à justiça constitui uma das grandes preocupações da sociedade moderna, sendo elevado à categoria de direito econômico e social fundamental. Na atualidade, ganha contorno especial sob o prisma do acesso coletivo à justiça. Lembra Camargo Ferraz que “o movimento atual simplesmente conferiu ao tema do acesso à justiça um novo colorido, agora descortinado sob o prisma do acesso *coletivo* à justiça, resultado de uma ‘poderosa tendência’, referida por Ada Pellegrini Grinover, no intuito de assegurar respostas supra-individuais a desafios massificados”.<sup>30</sup>

### **Aspectos do Acesso à Justiça**

O sistema de justiça compreende um complexo conjunto de órgãos e atores, que transcende o Poder Judiciário. Como esclarece Sadek,<sup>31</sup> “a rigor, o juiz é apenas uma peça de um todo maior. O sistema de justiça envolve diferentes agentes: o advogado, pago ou dativo; o delegado de polícia; funcionários de cartório; o promotor público e, por fim, o juiz. Uma controvérsia para transformar-se em uma ação judicial percorre um caminho que tem início ou na delegacia de polícia, ou na promotoria, ou por meio de um advogado. Cabe ao juiz examinar esta questão quando ela deixou de ser uma disputa entre particulares, ou entre particulares e órgãos públicos, ou entre diferentes órgãos públicos e transformou-se em uma ação. Daí a expressão: o juiz pronuncia-se sobre os autos e não sobre o que está fora deles.”<sup>32</sup>

A partir da constatação de que o Judiciário não tem sido estudado pelos cientistas sociais brasileiros, o Idesp — Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo — passou a desenvolver um programa de estudos nessa área. Realizou, no segundo semestre de 1993, uma pesquisa junto a 20% dos magistrados, em cinco Estados brasileiros; os resultados foram submetidos a amplo debate em abril de 1994, com estudiosos, representantes da sociedade civil e integrantes do próprio sistema de justiça. O percentual daqueles que concordam, inclusive sobre a existência de crise no Judiciário, alcança 76,9% dos entrevistados. Atribuem os obstáculos ao bom funcionamento do Poder Judiciário à falta de recursos materiais, ao excessivo formalismo, ao número insuficiente de juizes de varas e a outros fatores menos relevantes. A morosidade decorre, sobretudo, do alto número de recursos e das estratégias protelatórias, adotadas pelas partes. Foram indicadas propostas de informatização, redução das formalidades processuais e implantação dos Juizados Especiais de Pequenas Causas, como as mais eficazes para agilizar o Judiciário.<sup>33</sup>

29 Idem, p. 26.

30. Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, “Inquérito Civil: Dez anos de um instrumento da cidadania”, in *Ação Civil Pública*, São Paulo, Ed. RT, 1995, p. 72.

31. Maria Teresa Sadek, “O Sistema de Justiça”, Série Justiça, Idesp, 1999, p. 11.

32. Sobre as posições dos diversos atores na área da justiça, ver Maria da Glória Bonelli, “As interações profissionais do direito em uma comarca do Estado de São Paulo”, in *O Sistema de Justiça*, op. cit., pp. 19 e seguintes.

33. Maria Teresa Sadek (org), “O Judiciário em debate”, Série Justiça, Idesp, 1995.

Dos debates, resultou a conclusão de que a maioria da população do país não tem acesso à justiça. Nas palavras de Celso Campilongo,<sup>34</sup> “nos países centrais, o acesso à Justiça é sobretudo um problema de garantia de acesso para minorias. Entre nós (...), o problema do acesso à Justiça é indiscutivelmente um problema das maiorias. A esmagadora maioria da população de um país como o Brasil não tem acesso à Justiça”.

Benjamin<sup>35</sup> ressalta três aspectos básicos na questão do acesso à justiça: a) acesso à tutela jurisdicional, com resolução dos litígios pela via judicial; b) tutela dos direitos ou interesses violados, por meio de mecanismos jurídicos variados, judiciais ou não, numa ação preventiva, supressiva ou reparatória; c) acesso ao direito, mais precisamente a uma ordem jurídica justa.

Os dados estatísticos e os meios de comunicação indicam o elevado grau de conflituosidade existente na sociedade<sup>36</sup> e o seu potencial. Independentemente de maiores indagações, a teoria jurídica indica que desigualdades sociais, pobreza, crise econômica e desemprego tornam mais evidente esse aumento dos litígios e, em especial, daqueles que dizem respeito à criminalidade.<sup>37</sup> Além do elevado número de processos na Justiça Estadual, constituem indicativos desse incremento dos litígios os números relativos à atuação da Justiça Federal em São Paulo (Tabela 9).

**Tabela 9**  
**Índice da Conflituosidade na Justiça Federal em São Paulo**  
**1997-99**

Processos	Justiça Federal de 1. <sup>a</sup> Instância — SP			Justiça Federal de 2. <sup>a</sup> Instância — SP		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Processos Distribuídos	372.216	264.534	(1) 232.130	88.453	105.660	(2) 157.198
Processos Acumulados	651.338	724.859	(3) 788.627	225.689	258.944	(4) 344.103

**Fonte:** Secretaria Judiciária do Tribunal Regional Federal da 3a Região.

(1) Até o último dia do mês de setembro de 1999.

(2) Até o último dia do mês de outubro de 1999.

(3) Até o último dia do mês de setembro de 1999.

(4) Até o último dia do mês de outubro de 1999.

O quadro se agrava diante da corrupção, da impunidade, dos baixos índices de escolaridade e de práticas ilegais de agentes públicos, o que faz aumentar a descrença nas instituições e na lei.

Como se infere dos dados fornecidos pelo IBGE em 1988, “Enfocando-se exclusivamente o total de pessoas que entraram com ação judicial, verifica-se que a utilização da justiça preponderou nos conflitos por pensão alimentícia (73,4%), nas questões trabalhistas (66,6%), nas separações conjugais (53,7%) e nos conflitos pela posse da terra (51,3%). Entretanto, em relação aos conflitos de vizinhança (85,1%), aos problemas criminais (72%) e às cobranças de dívida (71,5%), foi alta a proporção de pessoas que não se utilizaram da justiça para a solução de seus problemas”.<sup>38</sup>

A busca de uma resposta para a superação dessa situação de flagrante violação de direitos e incapacidade de resposta pelo Poder Judiciário pode ser sintetizada na seguinte observação: “A percepção cappelletiana<sup>39</sup> do caráter estratégico do acesso à justiça para formação da cidadania encon-

34. Idem, p. 15.

35. Antônio Herman V. Benjamin. “A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico. Apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor.” Ibidem, p. 74.

36. Vera Telles, “Sociedade Civil e os caminhos (incertos) da cidadania”, in *São Paulo em Perspectiva*, vol. 8, n.º 2, Abr.-Jun./94, p. 9.

37. Maria Teresa Sadek (org.), “O Sistema de Justiça”, Série Justiça, Idesp, 1999, p. 7.

38. Maria Teresa Sadek, *op. cit.*, p. 43, citando Fibge, *Participação Político-Social*, 1988, vol. 1, Justiça e Vitimização, p. XXXI.

Infelizmente, esse aspecto importante da pesquisa deixou de ter continuidade.

39. Mauro Cappelletti, jurista italiano

trou recepção na magistratura brasileira. Segundo a versão elaborada por algumas de suas vanguardas intelectuais, o Judiciário deveria fazer um movimento em direção à sociedade, implementando formas mais democráticas, simples e rápidas de acesso à justiça. Sua expectativa era a de que essa reforma seria capaz de alterar ‘a mentalidade popular’ quanto à defesa de seus direitos, favorecer o cumprimento mais espontâneo da norma e conferir maior vitalidade à ordem jurídica”.<sup>40</sup>

A Pesquisa sobre Condições de Vida no Estado de São Paulo – PCV, realizada pela Fundação Seade revela que a incidência de crimes é maior na região metropolitana do que nos municípios do interior com mais de 50 mil habitantes. Na RMSP, 20% (15% no interior) das famílias tiveram pelo menos um de seus membros vítima de roubo ou furto nos últimos 12 meses que antecederam a pesquisa, e, em 5,1% (5% no interior) das famílias, pelo menos um dos seus membros foi vítima de agressões físicas. Dentre as vítimas de roubo ou furto, na RMSP, 1.1300.000 pessoas (40%) recorreram à polícia — 50,6% no interior. Existe uma clara indicação de que haveria menor propensão das vítimas a recorrer à polícia nas áreas de maior incidência dos crimes.

### **Fatores da Democratização do Acesso à Justiça**

Três grandes movimentos relativos ao acesso à Justiça, segundo Luiz Werneck Vianna e outros, influíram decisivamente nos sistemas jurídicos com o objetivo de assegurar o exercício efetivo dos direitos do cidadão.<sup>41</sup> Assim, na visão daqueles cientistas políticos, tivemos:

- 1º movimento, na década de 60, individualista e igualitário, voltado para proporcionar assistência judiciária a litigantes de baixa renda, sem condições de custear despesas com advogado;
- 2º movimento, que proporciona representação jurídica para o interesse público, levando a uma superação individualista dos processos judiciais, por uma concepção coletiva. Concretizam-se reformas que propiciam a emergência dos direitos difusos, chamado de “grupais”, que diferem daqueles portados especificamente pelos pobres, reconhecendo-se a falência dos mecanismos do sistema do *welfare state* para a proteção social;
- 3º movimento, na década de 70, a “terceira onda”, buscando conceder proteção judicial a interesses não representados ou representados ineficazmente. Impõe-se a mudança do procedimento judicial em geral para tornar os direitos exequíveis.

Nesse contexto, caminha-se para a reforma dos tribunais regulares, produzindo-se alternativas mais rápidas e menos dispendiosas: juízo arbitral, conciliação para prevenção do tratamento de alguns dos litígios, entre outras.

Amplia-se, dessa forma, a relação entre o Judiciário e o conjunto da população.

Como foi anotado, “o Brasil, a se observar a seqüência proposta pelos autores, teria atingido a terceira grande onda de democratização do acesso à justiça sem que a intervenção estatal para garantir eficácia na assistência judiciária tivesse sido plenamente cumprida — do que é exemplo o fato de o instituto da Defensoria Pública<sup>42</sup> não se ter generalizado no país — e sem que a proteção de interesses difusos conhecesse grande avanço, exceto no que se refere aos dos consumidores. Nessa terceira onda, na verdade um movimento mundial para o estabelecimento de uma Justiça ‘coexistencial’, baseada na conciliação, em critérios de igualdade social distributiva e na participação de membros da comunidade diretamente interessada na controvérsia em questão, a singularidade da experiência brasileira deriva do fato de ter sido concebida no âmbito de um movimento de auto-reforma do Poder

40. Luiz Werneck Viana e outros, *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*, Revan, 1999, p. 154.

41. Idem, citando Cappelletti e Bryant Garth, *Acesso à Justiça*, Porto Alegre, Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988, p. 28.

42. Nota dos autores do relatório “A Defensoria Pública ainda não foi instalada no Estado de São Paulo.

Judiciário, sem qualquer mobilização da sociedade, mesmo de seus setores organizados na luta pela democratização do país, e em um contexto em que as organizações populares, notadamente as dos grandes centros urbanos, já haviam sofridos os efeitos desestruturadores do longo período de vigência do regime militar. Isso talvez explique as dificuldades enfrentadas por essa Justiça no que se refere ao estabelecimento de laços efetivos com a comunidade a que ela se destina”.<sup>43</sup> A terceira onda no Brasil é representada pelos Juizados Especiais.

### ***Juizados Especiais de Pequenas Causas***

As alterações na forma de sociabilidade e conflituosidade que caracterizam a sociedade contemporânea mostram a necessidade de instrumentos de resolução dos impasses surgidos por meio de mecanismos mais singelos e ágeis. Os observadores da ação do Poder Judiciário indicam que esse órgão não possui a estrutura necessária para atender à crescente e complexa demanda, principalmente nas grandes cidades.

André Luiz Faisting complementa: “Ao mesmo tempo, entretanto, vive-se hoje o fenômeno caracterizado pelo que se convencionou chamar de *explosão da litigiosidade*, entendida como um processo que decorre da maior conscientização dos cidadãos sobre os seus direitos”.<sup>44</sup>

A criação dos Juizados Especiais de Pequenas Causas, em 1984, utilizando-se da conciliação como forma de evitar a instauração do processo, foi uma experiência pioneira para responder às críticas da morosidade da justiça.<sup>45 e 46</sup>

A constitucionalização dos Juizados de Pequenas Causas e o aprofundamento da crítica à processualística vigente, impedindo que o sistema jurídico incorporasse novos personagens e conflitos, conduziram à aprovação da Lei n.º 9.099, de 26.09.1995, que criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. O Judiciário passou, assim, a ter uma maior capacidade de intervir no plano da sociabilidade. Luiz Werneck Vianna, no estudo aqui focado, afirma: “Com os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, aquele Poder tem sido exposto à questão social em sua expressão bruta, tomando conhecimento dos dramas vividos pelos segmentos mais pobres da população, dos seus clamores e expectativas em relação à justiça. Os juízes dos Juizados estão, por isso, independentemente da compreensão que possam ter acerca das suas novas circunstâncias e atribuições, em posição de potenciais ‘engenheiros’ da organização social, papel cujo desempenho dependerá dos nexos que lograrem estabelecer com outras agências da sociedade civil e da sua capacidade como *institutional-builders*. Na verdade, os Juizados Especiais são o reduto da ‘invenção’ social e institucional do juiz”.<sup>47</sup>

43. Idem, p. 159.

44. André Luiz Faisting, “O dilema da dupla institucionalização do Poder Judiciário: o caso do Juizado Especial de Pequenas Causas”, in *O Sistema de Justiça* (Maria Teresa Sadek, org.), Série Justiça. Idesp, 1999, p. 43.

45. Lei n.º 7.244, de 07.11.1984.

46. “O modelo inspirador do Juizado no Brasil surgiu na cidade de Nova Iorque, na qual se fez um esforço internacionalmente reconhecido no sentido de atender às pequenas causas que se acumularam durante décadas. O *Poor Man’s Court*, como os Juizados ali foram denominados, foi criado em 1934 com a finalidade de julgar causas de reduzido valor econômico, inferior a 50 dólares. Com a ampliação do conceito de pequenas causas, o tribunal passou a ser designado *Common Man’s Court*.” (André Luiz Faisting, *op. cit.*)

47. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*, p. 155.

A experiência do Juizado Especial em São Carlos revela que o intervalo de tempo entre a entrada do processo e a sessão de conciliação, na maior parte dos casos, ocorre entre 11 e 20 dias.

Tempo de Entrada do Processo e a Sessão de Conciliação	Número de Processos (%)
<b>Total</b>	<b>100,0</b>
< 10 Dias	25,0
11 a 20 Dias	45,0
21 a 30 Dias	15,0
31 a 40 Dias	7,50,
41 a 50 Dias	5,0,
51 a 60 Dias	2,50,

Contudo, a indicação do nível hierárquico das ocupações dos cidadãos que se utilizam do acesso propiciado pelos Juizados Especiais de Pequenas Causas demonstra o afastamento de grande parcela dos excluídos socialmente desse mecanismo:

Ocupação	Autores (%)	Réus (%)
Profissionais liberais, cargos de gerência ou direção, proprietários de empresas de porte médio	17,5	10,0
Proprietários de pequenas empresas comerciais, industriais, agropecuárias etc. (comerciantes)	25,0	17,5
Ocupações não manuais de rotina, supervisão de trabalho manual e ocupações assemelhadas	25,0	12,5
Ocupações manuais, especializadas ou não	25,0	30,0
Aposentados e donas de casa	7,5	5,0
Sem resposta	-	25,0

Nessa direção, também a descrição da natureza dos pleitos contidos nos processos aponta para pessoas detentoras de bens que estão numa posição de titulares de alguns direitos na escala social (ações sobre o direito do consumidor, arrendamento rural e parceria mercantil, cobrança de condomínios, ressarcimento de danos em prédio rústico ou urbano, questões de vizinhança, cobrança de honorários profissionais, execução de títulos judiciais e extra-judiciais, e um percentual significativo de ações com valor até 40 salários mínimos).<sup>48</sup>

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo desenvolve projeto no sentido de expandir a experiência dos Juizados e alcançar a população mais desassistida. Como informa a *home page* do TJSP, a cidade de São Paulo tem, desde 11 de agosto de 1998, dois *trailers* — completamente equipados — que vão aos bairros oferecer oportunidade de as pessoas resolverem suas controvérsias sem terem de se deslocar até o Fórum (que nem sempre é próximo ao local em que residem).

A avaliação dos resultados dos trabalhos dos tribunais especiais, assim como da experiência do juizado itinerante, poderá indicar a eficácia desses instrumentos, dentro da política da promoção de acesso à justiça. De igual forma, oferecerá subsídios para a formulação de políticas públicas com o objetivo de promover a integração dos segmentos sociais excluídos. (Ver, no caderno sobre segurança, a parte relativa aos Juizados Especiais Criminais.)

48. Nesse sentido, ver a tabela de totais absolutos por tipos de feitos (até abril de 1998) in *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*, cit., p. 199.

### ***Dos Limites do Juizado Especial de Pequenas Causas***

O Juizado Especial de Pequenas Causas foi criado para o fim de permitir o acesso, ao Poder Judiciário, da população cujas demandas possuem baixa complexidade. Pode-se dizer, também, considerando o fato de não ser obrigatória a participação do advogado, que o objetivo maior do Juizado Especial é aproximar o Poder Judiciário da população de classe social desfavorecida. André Luiz Faisting<sup>49</sup> aponta que “as pessoas que mais foram processadas no Juizado de Pequenas Causas são oriundas de segmentos médios e operacionais, principalmente de ocupações manuais não especializadas, mostrando, assim, que o Juizado de São Carlos não se constituiu num fórum exclusivo de solução de conflitos entre indivíduos de diferentes segmentos sociais”. Afirma, ainda, que “o aumento do número de processos, aliado ao risco de formalização e burocratização do cartório, representa a maior preocupação por parte dos profissionais da justiça informal”.<sup>50</sup>

### ***O Ministério Público no Sistema de Justiça***

A Constituição Federal de 1988 conferiu maior importância ao papel do Ministério Público na promoção da justiça. Outorgou poderes para defesa do regime democrático, da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Ligado à estrutura do Poder Executivo, o Ministério Público tem, contudo, autonomia funcional, definida no artigo 127 da Constituição Federal, representando a sociedade em juízo e fora dele.

Como observa Luiz Antônio Marrey, o Ministério Público tem um amplo conjunto de atribuições, como órgão de persecução penal. Sempre houve promotores de justiça que, mesmo sem as garantias constitucionais, agiram com coragem e independência em episódios da vida brasileira, como o do “esquadrão da morte” em São Paulo, em pleno regime ditatorial. Segundo o autor, “esse papel tradicional acabou se caracterizando pela produção de acusações sobretudo contra a parcela mais desfavorecida da população, que é a clientela habitual do nosso sistema de justiça criminal. É notória a dificuldade que vem de longe de se levarem ao Judiciário acusações contra pessoas situadas em escalões superiores da estrutura social”.<sup>51</sup>

Nesse caminho, reconhece o Procurador Geral da Justiça de São Paulo, Luiz Antônio Marrey, que, “Da mesma forma que somos responsáveis pela presença nos presídios de inúmeras pessoas que praticaram delitos, temos a obrigação de fiscalizar o cumprimento dessas penas, trabalhando na ótica do interesse social, mas também na ótica do interesse individual, garantindo àquele que esteja cumprindo pena que a pena não ultrapasse os limites estabelecidos na sentença judicial que lhe foi imposta”.<sup>52</sup>

Outra atribuição é o controle externo da atividade policial que, segundo pesquisa feita pelo Idesp<sup>53</sup> junto aos promotores de justiça, requer sua efetiva implementação. Dentro da nova regulamentação constitucional, observa Marrey que “temos a atribuição de zelar pelo efetivo respeito por parte dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição. Essa é a atividade de defensor do povo, que traz ao Ministério Público um campo ainda não bem delimitado, um campo de trabalho no qual nós estamos ainda tateando”.<sup>54</sup> E

49. *Op. cit.*, p. 56.

50. *Idem, ibidem.*

51. “O Papel do Ministério Público entre as instituições que compõem o sistema brasileiro de justiça” in *O Ministério Público e a Justiça no Brasil* (Maria Teresa Sadek, org.), Série Justiça, Idesp, 1997, p. 10.

52. *Idem, op. cit.*

53. Pesquisa realizada junto a 20% dos promotores e procuradores de justiça do Ministério Público Estadual em sete Estados da Federação e mais 51 do Ministério Público Federal, totalizando 773 entrevistas.

54. *Op. cit.*, p. 10.

continua: “Essa novidade nos faz, por exemplo, ingressar com ação para garantir o direito à saúde e, portanto, o fornecimento de remédios contra Aids por parte do Estado. Nos faz ingressar com ações para garantir abrigo a crianças de rua, e outras mais, por vezes exigindo prestações positivas do Estado e, por este caminho, chegamos a uma discussão que se trava dentro deste campo, cujos limites, como disse, ainda não se acham totalmente explorados, que é a discussão de até onde vai a legalidade e onde começa a discricionariedade do administrador”.<sup>55</sup>

Nessa linha, recentemente o Ministério Público de São Paulo ingressou com Ação Civil Pública, com pedido de liminar, para garantir 50% das vagas da Universidade de São Paulo a candidatos que fizeram os ensinos fundamental e médio em escolas públicas. A ação foi proposta pelo promotor Luiz Sales do Nascimento, que afirma, em sua ação, que os estudantes das escolas públicas são duplamente excluídos do acesso ao ensino superior. Primeiro, porque não têm condições de competir com os das escolas particulares na universidade pública, principalmente nos cursos de maior demanda. Em segundo lugar, porque muitos não conseguem arcar com as despesas das universidades particulares. O promotor complementa que a medida que cria o sistema de cotas possibilita a concorrência justa e igual entre os candidatos.

Sem prejuízo da análise, se o percentual indicado se baseia em alguma pesquisa, o promotor público lida com a tentativa de implementar direitos enunciados na Constituição. A Ação Civil Pública é um instrumento extremamente eficaz para a defesa de interesses coletivos ou difusos, possibilitando o estabelecimento de acordo nos autos que propicie uma solução mais consentânea com a realidade. Indiscutivelmente, o promotor tocou numa grave ferida social: a limitação do acesso de certas camadas de estudantes à universidade pública.

Caberá ao Judiciário nessa e em outras questões de grande relevância, objeto de iniciativas do Ministério Público, fixar o limite do reconhecimento daqueles direitos.

O aprendizado levou o Ministério Público a incorrer em equívocos e erros que poderão ser corrigidos no futuro, devendo-se ressarcir as partes prejudicadas pelo Estado. Esse é um preço mínimo que a sociedade paga pelo aperfeiçoamento de suas instituições democráticas.

Como afirma Ada Pellegrini Grinover,<sup>56</sup> “Houve um excesso que significou (...) uma banalização da atuação do Ministério Público nesse tipo de ação. E isso foi muito grave, foi muito sério. Podemos atribuir, em parte, essa atuação a uma certa restrição que se fez, por parte dos tribunais, à atuação do Ministério Público na defesa de interesses individuais homogêneos, embora essa resistência se baseie aparentemente em fundamentos de índole constitucional com os quais não estou de acordo”. Grinover, ainda, partindo do entendimento de que o titular primário das ações civis públicas é a sociedade, sugere que o Ministério Público passe a conscientizar, informar e politizar os organismos sociais não-governamentais que a eles se dirigem, dar-lhes apoio e a orientação necessária a fim de que “se sintam incentivadas a assumir diretamente esta titularidade, que, do ponto de vista constitucional, pode ser secundária, mas que não é secundária do ponto de vista de organização social”.<sup>57</sup>

A pesquisa promovida pelo Idesp foi objeto de ampla análise desenvolvida por inúmeros especialistas, tendo os entrevistados concordado com a afirmação (89%), amplamente disseminada, de que existe uma crise de justiça no Brasil. A enquete revelou serem os promotores mais críticos que os magistrados.<sup>58</sup>

55. *Op. cit.*

56. *Op. cit.*, p. 13.

57. *Op. cit.*, p. 14.

58. *Idem*, p. 29.



## O Papel das Entidades da Sociedade Civil

O papel das entidades da sociedade civil, mais recentemente conhecidas como entidades do terceiro setor, vem adquirindo grande relevância no acesso à justiça. No Estado de São Paulo, é na área de defesa do consumidor que essas associações mostram a sua eficiência na defesa dos interesses dos seus associados e na promoção do respeito aos direitos difusos.

Josué Rios, além de contextualizar essas ações, relata as atividades desenvolvidas pelo Idec — Instituto de Defesa do Consumidor: “I — no plano jurídico, a defesa coletiva dos consumidores, cujo atendimento também é feito em pequenas assembléias (diferente do atendimento jurídico tradicional). Nestas pequenas assembléias, advogados e estagiários traduziam a terminologia jurídica para uma linguagem coloquial, a fim de que os consumidores pudessem melhor compreender os meandros de um trabalho jurídico coletivo, realizado por uma entidade de mobilização social; II — luta pela qualidade dos produtos/serviços. Este trabalho implica a realização de pesquisas e testes comparativos feitos em relação a um determinado tipo de produto/serviço. O resultado dos testes permite o conhecimento do grau de qualidade desses produtos/serviços e a informação é divulgada para melhor capacitar o consumidor no exercício de sua liberdade de escolha no mercado; III — Informação aos consumidores, veiculada basicamente através de jornal”.<sup>59</sup>

A intervenção das sociedades conservacionistas ou ambientais possui uma longa história. e “A validade de sua atuação emerge da simples enumeração dos objetivos que definem este tipo de associação: promover a conscientização da coletividade para os problemas ecológicos, através dos métodos mais variados; unir esforços individuais e recursos para lutas ou campanhas de conservação do meio ambiente, contra a ação dos agentes poluidores, utilizando conhecimentos técnicos e científicos de seus associados e de outros interessados; representar a comunidade, com independência, na defesa de seus interesses ambientais, perante os órgãos públicos; formar e cuidar de acervo tecnológico, facilitador da preservação do meio ambiente, suplementando e municinando atividades de particulares, do Ministério Público e de outros órgãos”.<sup>60</sup>

Na defesa dos direitos da cidadania, atuam entidades nos mais variados campos, como o PNBE – Pensamento Nacional das Bases Empresariais, OAB – Ordem dos Advogados do Brasil, ABI – Associação Brasileira de Imprensa, CJP – Comissão Justiça e Paz, e tantas outras. (Ver caderno sobre o Terceiro Setor.)

### *Ações no Âmbito do Poder Executivo*

A visibilidade da exclusão social se acentua no espaço das grandes cidades, mais especificamente nas suas regiões periféricas.<sup>61</sup>

Nesses locais, se evidencia a crise do Estado em suas relações com a sociedade. Ana Amélia da Silva pondera que “a prestação de serviços públicos é um dos exemplos notórios de um Estado que, ao longo da maior parte da história do país, se arrogou o atributo do ‘bem-estar social’, e no entanto cresceu pelo seu avesso. Esta crise solapa as bases de uma sociabilidade — política e cotidiana — em que o clientelismo, a corrupção, a falta de ética na política e os particularismos de todo o tipo exarcebam as atitudes individualistas e provocam uma descrença nos seus aparatos públicos e nas suas instâncias legislativas, de formulação de políticas. Produz-se, assim, uma noção perversa de desrespeito e desinteresse pelo bem comum ou público”.<sup>62</sup>

59. A defesa do consumidor e o Direito como instrumento de mobilização social, São Paulo, Mauad, 1998, p. 53.

60. Rubens Naves, “Ecologia e Direito”, in *A Terra gasta — A questão do meio ambiente*, Educ, 1992, p. 185.

61. Ana Amélia da Silva, “Esfera pública e sociedade civil — Uma (re)invenção possível”, in *São Paulo em Perspectiva*, vol. 8, n.o 2, abr.-jun./94, p. 61.

62. *Op. cit.*, pp. 61-2.

Uma estratégia de romper esse círculo vicioso de ausência do Estado e sua conseqüente descrença nas instituições foi a instalação de um conjunto de órgãos na periferia, em que vários serviços públicos são colocados à disposição da comunidade. Essa organização pode fazer irradiar várias tarefas, por meio de encontros ou jornadas, interagindo com as associações de bairro das vizinhanças.

Surgiram, dessa forma, coordenadas pela Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania do Governo do Estado de São Paulo, o Centro de Integração da Cidadania (CIC) e as Jornadas da Cidadania. O CIC é o local que o Estado estruturou para ajudar a resolver conflitos e prestar serviços públicos, de forma ágil e com a participação da comunidade; dispõe de atendimentos do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Procuradoria do Estado, da Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho e da Secretaria da Segurança Pública. O centro propicia a maior participação da população nas decisões que lhe dizem respeito, além de integrar um dos primeiros postos de Polícia Comunitária instalada no Estado de São Paulo, reduzindo a violência na região do Itaim Paulista. Traz em si a resolução de uma questão de crucial importância para a Administração Pública, ou seja, a superação da fragmentação dos serviços públicos e a demora no atendimento. As Jornadas da Cidadania são um projeto desenvolvido em parceria com associações de bairros localizados na periferia da capital, voltado para a população carente, estruturado em uma semana de fornecimento de documentos (carteira de identidade, título de eleitor e carteira de trabalho), além de promover palestras sobre cidadania, direitos e deveres do cidadão.<sup>63</sup>

Os eventos realizados pelas Jornadas visam sensibilizar e dinamizar as relações sociais no interior das comunidades, objetivando: dotar indivíduos e grupos de informações básicas acerca dos direitos constitucionais de cidadania; estimular a reflexão de indivíduos e grupos em torno da sua identidade com a comunidade no contexto da metrópole; buscar, conjuntamente, alternativas de superação da condição de exclusão, tendo em vista a conquista da condição de cidadão; compor com instituições afins na realização de projetos de profissionalização, instrumentalizando as pessoas para o enfrentamento do desemprego; oferecer assistência e orientação jurídica, visando prevenir a violência e resolver conflitos na sua origem.

A avaliação dessa política demonstra o atendimento entre setembro de 1996 e outubro de 1998 de 190.409 usuários.<sup>64</sup> Diante do fato de milhares de cidadãos terem acesso à condição mínima de obter as primeiras referências no âmbito da sociedade — carteira de identidade, de trabalho e título de eleitor — e do trabalho aqui mencionado, impõe-se uma avaliação qualitativa do CIC como modelo de política pública a ser adotada em larga escala.

As mediações realizadas pelo CIC, nos mais variados tipos de conflitos apresentados, atestam a validade da experiência.

### *Privatização da Justiça*

Os trabalhos na área do acesso à Justiça revelam o surgimento de instituições privadas na resolução de conflitos, diante da incapacidade do Judiciário de atender à demanda por justiça.

Joaquim Falcão observa que “os pressupostos desta estratégia são a quebra do monismo jurídi-

63. Desde 1997, foram realizadas 12 jornadas e 12 Mini-Jornadas (expedição de Título Eleitoral) nos seguintes locais da capital: Parada de Taipas, Jardim Lapenna, Jardim Damasceno, Guaianases, Parque Santo Antônio, Pari, Raposo Tavares, Jardim São Luiz, Centro, Grajaú, Valo Velho, Jardim Vista Alegre, Itaquera, Vila Sabará, Freguesia do Ó, Jardim Marabá, Itaim Paulista, Piraporinha, Lapa, Jardim Pantanal, Perus, Nova Rural e Vila Nova. Vale ressaltar, ainda, o sucesso da experiência das Jornadas da Cidadania no Campo, realizadas nos seguintes Municípios: Mirante do Paranapanema, Presidente Venceslau e Euclides da Cunha. De setembro de 1996 a outubro de 1998, foram atendidas 105.119 pessoas nas Jornadas da Cidadania *in* Relatório da Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania, 1998.

64. Conforme Relatório 96-98 do Centro de Integração da Cidadania, da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do Governo do Estado de São Paulo.

co pelo pluralismo jurídico e a ruptura do monopólio do Judiciário pela desestatização ou privatização da justiça”.<sup>65</sup> Não se trata, entretanto, de colocar nas mãos de empresas privadas serviços inerentes à administração da justiça, como acontece nos Estados Unidos na privatização do sistema carcerário.

Esta percepção de resoluções de conflito — chamada, também, de justiça comunitária — abrange as mais diversas formas, desde a utilização da violência por meio da lei do mais forte (da empresa contra o consumidor, da estatal contra o fornecedor, do assaltante contra a vítima, do seqüestrador contra o seqüestrado) e da justiça feita com as próprias mãos (esquadrão da morte, rota, linchamento) até a utilização de mecanismos mais formalizados, como as conciliações realizadas no âmbito das associações de bairro.<sup>66</sup>

O sentimento de justiça está presente na relação do brasileiro com a imprensa, inclusive no jornalismo de televisão. Quando o telespectador se revolta com as revelações de falcatruas, corrupção nas várias esferas públicas e abusos contra os cidadãos, externa sua indignação e a busca de um país mais ético e justo. Como lembra Falcão, “a imprensa realiza o que o Judiciário adia. A denúncia impressa é a sentença que não foi proferida, perdida no labirinto do processo. A manchete do jornal é o acórdão esquecido na gaveta do desembargador. Na falta de uma punição jurídica, o brasileiro contenta-se com o escândalo jornalístico. Divulgar, além de informar, passou a ser julgar, também”.<sup>67</sup> Trata-se, porém, de perigoso desvio institucional do sistema. A justiça necessita de imparcialidade, de contraditório e de direito de defesa, aspectos que estão ausentes dessa forma superficial em que se busca aplacar o sentimento de justiça da população.

A comunidade confere autoridade a instituições e profissões para equacionar seus conflitos. As delegacias de bairros, o advogado do escritório da OAB nas favelas, o procurador do Estado, a associação dos moradores (cuja principal função nas favelas é a administração da justiça, em especial nos conflitos de direito de propriedade e vizinhança) foram transformadas em instância de mediação, de negociação e de uma adjudicação paralegal.<sup>68</sup>

São conhecidos os problemas entre as empresas ligadas ao mundo da publicidade equacionados pelo Conar — Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária. De outro lado, não existem dados descortinando o manto protetor das mediações praticadas pelas igrejas.

A continuidade dessa justiça, porém, depende das decisões do Poder Judiciário, uma vez que não detém poder coercitivo que as legitimem. Nesse caminho, Joaquim Falcão exemplifica que “para o comprador de um imóvel na favela, a ‘escritura’ lavrada na associação dos moradores é o documento possível, mas não o que lhe traria segurança absoluta. Na falta deste, contenta-se com aquele”.<sup>69</sup>

O caminho da legitimação da conciliação no Brasil poderá se expandir, à medida que ganhar eficácia a lei da arbitragem (Lei n.º 9.307/96). Lembramos, ainda, o papel desempenhado pelas igrejas, num processo de conciliação, cujos números não são revelados.

## Direitos Humanos

Belisário dos Santos Jr., ao tratar da questão dos direitos humanos, observa que “A partir de seu caráter histórico, de sua dimensão internacional, incorporam-se na idéia de direitos humanos os conceitos de universalidade e indivisibilidade enunciados definitivamente na Conferência

65. *Op. cit.*, p. 28.

66. *Op. cit.*

67. *Op. cit.*, p. 29.

68. *Op. cit.*, p. 29-30.

69. *Op. cit.*, p. 30.

Mundial de Viena, em 1993. Os direitos humanos são, portanto, indivisíveis. Isto significa que eles devem ser cumpridos globalmente.

Os direitos humanos fundamentais são universais. Nem só dos brancos, nem só dos ricos. Isto pode afetar profundamente o poder dos ricos e privilegiados, sempre que esta riqueza ou privilégio seja o impedimento a uma vida decente de outras pessoas.

Não há uma relação estabelecida e final destes direitos, já que seu caráter é progressivo, correspondendo a cada momento ao estágio cultural da humanidade, como se vê das sucessivas ‘gerações’.

O direito a uma vida livre e digna de uns deve ser efetivado sem impedir que outros usufruam deste direito.

Os direitos humanos independem de registro escrito no acervo legislativo de uma nação. Seu reconhecimento pode ocorrer mesmo à revelia das leis e da Constituição. Têm, outrossim, caráter internacional. Em outras palavras, a preocupação com a vigência dos direitos humanos é universal e o seu descumprimento em alguma parte atinge mesmo aqueles que ali não vivem e não estão submetidos à mesma autoridade”.<sup>70</sup>

Cumprir destacar que a realização plena dos direitos de cidadania envolve o exercício efetivo e amplo dos direitos humanos nacional e internacionalmente assegurados. De fato, “o desconhecimento dos direitos e garantias internacionais importa no desconhecimento de parte substancial dos direitos de cidadania, por significar a privação do exercício de direitos acionáveis e defensáveis na arena internacional”, isto porque “o conceito de cidadania se vê alargado e ampliado à medida que passa a incluir não apenas direitos previstos no plano nacional, mas também direitos internacionalmente enunciados”.<sup>71</sup>

### ***Uma Nova Visão dos Direitos Humanos***

A Resolução n.º 32/130 da ONU, de 1977, incorporou essa nova visão sobre os direitos humanos, estabelecendo que:

- os direitos humanos e as liberdades fundamentais constituem um todo único indivisível;
- é impossível a realização dos direitos civis políticos sem o usufruto dos direitos econômicos, sociais e culturais;
- os direitos e liberdades fundamentais da pessoa humana e dos povos são inalienáveis;
- os problemas afetos aos direitos humanos devem ser tratados globalmente;
- no marco da sociedade internacional, deve ser dada prioridade absoluta para a busca de soluções a violações massivas e flagrantes de direitos dos povos e pessoas vítimas de situações que lesam sua dignidade;
- é essencial, para a consolidação dos direitos e liberdades fundamentais, a ratificação pelos Estados dos instrumentos internacionais a respeito do tema.<sup>72</sup>

### ***Teoria e Prática dos Direitos Humanos***

Convivemos com uma ordem jurídica, notadamente a partir da promulgação da Constituição de 1988, que prevê, de uma forma abrangente, a proteção dos direitos humanos e assegura os instrumentos legais necessários ao seu implemento. Contudo, a nossa realidade mostra um descompasso entre a previsão legal e a ocorrência de violações.

70. “O verso e o reverso da cidadania na criação de um plano de Direitos Humanos”, in *Cidadania — Verso e Reverso* (Julio Lerner, coord.), Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, Imprensa Oficial, 1997/1998, p. 15.

71. Flávia Piovesan, “Direitos Humanos e Globalização”, in *Direito Global*, 1. ed., São Paulo, Max Limonad, 1998, p. 207.

76. “O verso e o reverso da cidadania na criação de um plano de Direitos Humanos”, *cit.*, p. 17.

O relatório “Brutalidade Policial Urbana no Brasil” do Humans Right Watch Americas, de 1997, indica que “A partir de 1970, aumentou de 5 para 11 o número de cidades brasileiras com população superior a 1 milhão de habitantes. Na maioria dos casos, o crescimento rápido e não planejado desses centros urbanos tem sido acompanhado por crescentes índices de criminalidade e, paralelamente, pela insatisfação da população com a ineficiência da justiça criminal. Como documentamos neste relatório, muitas autoridades têm respondido à população preocupada com a criminalidade com políticas que toleram ou promovem graves violações dos direitos de suspeitos de práticas criminosas”.

Aquela entidade apresentou as seguintes recomendações para reduzir a incidência da violência policial:

- processar criminalmente policiais violentos;
- estabelecer competência federal para crimes contra os direitos humanos;
- investigar de forma independente o abuso policial;
- investigar através do Ministério Público;
- criar grupos de investigadores independentes dentro dos ministérios públicos;
- estabelecer divisões especiais para os direitos humanos nos ministérios públicos;
- tornar independentes os institutos médico-legais;
- eliminar a competência da Justiça Militar para crimes contra civis;
- tipificar o crime de tortura;
- criar ouvidorias ou conselhos para os direitos humanos;
- proteger as testemunhas;
- impor disciplina administrativa;
- modificar a indicação dos assistentes da acusação;
- controlar a força letal;
- controlar os disparos das armas de fogo;
- proibir por completo o uso de armas de fogo não-oficiais;
- desencorajar os confrontos armados;
- implantar treinamento mais intenso;
- assegurar o treinamento em meios não-letais de controle para situações perigosas;
- pagar melhores salários para os policiais;
- coletar e publicar dados sobre os abusos;
- procurar assistência internacional para a reforma dos sistemas judiciário e policial.

A aludida instituição, que monitora os direitos humanos na América Latina e no Caribe, no capítulo sobre o Brasil do Relatório Mundial da Human Rights Watch, 2000: Eventos de 1999 informa, no âmbito de um conjunto de ocorrências no Brasil, que: “Muito embora casos de abusos violentos, tais como vários instantes de torturas e execuções sumárias cometidas por policiais, violência rural com vítimas fatais e rebeliões nas prisões, tenham sido manchetes durante todo o ano de 1999, foi o fracasso das autoridades judiciais em processar de forma adequada casos de violações recentes, mesmo frente a vastas provas, o acontecimento mais marcante na área dos Direitos Humanos em 1999 no Brasil.”

“Os sem-terra, liderados pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), continuaram intensificando ocupações com o objetivo de forçar o governo a acelerar a reforma agrária. A resposta a essa pressão foi um aumento de violência direcionada aos líderes e participantes desse movimento.

As condições carcerárias continuaram a violar as normas internacionais. A grave superlotação,

as terríveis condições sanitárias e a falta de assistência médica e jurídica provocaram rebeliões em delegacias, prisões e penitenciárias durante todo o ano. Dados do último censo penitenciário — de 1997 — mostraram que enquanto as prisões brasileiras tinham capacidade para apenas 74.000 detentos, nelas eram mantidos mais de 170.000.

Em novembro de 1998, o Congresso Nacional aprovou a Lei n.º 9.714/98, expandindo o universo dos condenados qualificados para penas alternativas. Embora constitua uma importante medida legal para reduzir a superlotação, a lei teve pouco impacto nas sentenças emitidas por várias razões. Primeiro, o percentual de condenados qualificados para penas alternativas continuou relativamente pequeno; segundo, a maioria dos Estados não possui infra-estrutura necessária para supervisionar trabalhos comunitários e outros tipos de penas alternativas; e, terceiro, a maioria dos juízes preferiu emitir termos de prisão. Em São Paulo, por exemplo, segundo o Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente, Ilanud, menos de 200 de um total de 1.700 vagas para penas alternativas estavam sendo utilizadas em setembro.

As condições de detenção para adolescentes também continuaram aquém das normas internacionais assim como as mínimas garantias estabelecidas pelo progressista Estatuto da Criança e do Adolescente.”

O relatório ressalta inúmeras ações na defesa dos direitos humanos no ano de 1999.

“Uma ampla rede de organizações dos Direitos Humanos, grupos religiosos, associações de bairro e sindicatos trabalharam para documentar e denunciar violações dos Direitos Humanos sem nenhum impedimento legal formal durante o ano.

A aprovação de legislação federal facilitando a proteção de testemunhas em perigo constitui uma medida legal importante na luta contra a impunidade.

Comissões de Direitos Humanos em poderes legislativos em nível municipal, estadual e federal, embora governamentais por definição, atuaram com notável independência durante 1999, investigando denúncias de abusos, fiscalizando as polícias, prisões e outros agentes do Estado e denunciando abusos ao Ministério Público e à mídia. A Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados retomou seu lugar central na defesa dos Direitos Humanos em âmbito nacional com a reeleição do deputado Nilmário Miranda para sua presidência em março. O deputado Nilmário e outros membros da Comissão e assessores trabalharam em parceria com organizações não-governamentais por todo o Brasil na denúncia pública de violações aos Direitos Humanos e pressionando as autoridades locais para investigarem e punirem os responsáveis.”

### ***O Programa Estadual de Direitos Humanos***

Ao analisar a dimensão do cotidiano dos direitos humanos, Belisário dos Santos Jr. ressalta que “Um programa de direitos humanos visa, fundamentalmente, estabelecer uma alteração cultural, constituindo um instrumento de transição entre o convívio de uma sociedade com as violações sistemáticas aos direitos dos cidadãos e o momento seguinte, de exigência de respeito e incentivo à promoção desses direitos.

Daí, a preocupação natural com a face mais eficiente desse processo transformador: a educação para os direitos da cidadania”.<sup>73</sup>

Em seguida, traça os contornos principais do Programa Estadual de Direitos Humanos:

73. *Op. cit.*, p. 21.

“Tem por parâmetro o Programa Nacional de Direitos Humanos. Ambos obedecem à deliberação da comunidade internacional reunida em Viena, na já citada Conferência Mundial de Direitos Humanos. Estabelecendo como premissas a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, ali se decidiu recomendar aos países que realizassem programas de direitos humanos.

O Brasil assim procedeu, anunciando seu programa em 13 de maio de 1996. O Estado de São Paulo, neste Governo Mário Covas, acompanhou a iniciativa e, a partir de 14 de setembro de 1997, é o primeiro Estado brasileiro a ter um Programa Estadual de Direitos Humanos.

O Programa de São Paulo foi construído a partir de um consenso com a sociedade civil. Houve parceria entre o Governo do Estado, o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, a Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa e o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo.

O Programa Estadual cumpriu as seguintes etapas:

- *Fórum das Minorias* (todos os segmentos da população especialmente afetados por violações em seus direitos foram ouvidos) — fevereiro a junho de 1996;
- *Reuniões especiais* (formadores de opinião, juristas e jornalistas); 1.º semestre de 1996;
- *Seminários regionais* (realizados oito seminários regionais em todo o Estado de São Paulo) – setembro de 1996 a maio de 1997;
- *Reuniões intersecretariais* (reuniões com os diversos secretários e com o governador) – maio e junho de 1997;
- *I Conferência Estadual de Direitos Humanos* (o processo culminou com ampla discussão das propostas) — junho de 1997;
- *Redação final do projeto* — julho/agosto de 1997;
- *Assinatura do Programa* — 14.09.97;
- *Criação de comissão especial de acompanhamento do programa* — setembro de 1997.

As principais características do Programa Estadual são estas:

- ampla participação da sociedade civil em sua elaboração (mais de 600 ONG's);
- participação do Ministério Público e do Poder Judiciário na elaboração e em parcerias constantes de várias proposições;
- abrangência dos direitos civis e políticos, mas também dos direitos econômicos, sociais e culturais;
- fixação de 303 pontos concretos de consenso, através de medidas (já em execução em grande parte) cujo cumprimento melhorará a condição de vida da cidadania em São Paulo;
- monitoramento de sua execução por órgão composto por governo e sociedade civil, com observação da Assembléia Legislativa, Ministério Público e Poder Judiciário”.<sup>74</sup>

O acompanhamento do Programa Estadual de Direitos Humanos, inclusive das ações para os municípios, foi objeto da publicação denominada “Direitos Humanos e Cidadania dos Municípios”, da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo, sob o título “Programa Estadual de Direitos Humanos — 2000”.

Nos programas que estão sendo implantados no Estado de São Paulo, merece destaque o Centro de Referência e Apoio à Vítima — Cravi. Trata-se de serviço que atende, por meio de orientação jurídica, a familiares de vítimas de violência, garantindo tratamento psicológico e social, visando

<sup>74</sup> *Ibidem*.

a sua reestruturação. Inicialmente estão sendo atendidos familiares de vítimas de assassinatos (homicídios e latrocínios), das zonas norte e oeste da capital.

O Cravi, iniciativa voltada principalmente aos mais necessitados, tem a missão de amparar os cidadãos, nas horas mais difíceis, colaborando para o reequilíbrio e a reconstrução de suas vidas, ajudando-os a superar os momentos de desespero causado pela perda repentina de um ente querido.<sup>75</sup>

### **Ampliação do espaço participativo**

O sistema de representação política no Brasil encontra-se deformado. Durante o regime militar, foi superdimensionada a representação na Câmara dos Deputados das regiões de menor população. Nessa direção, também, foram criadas novas unidades federativas, por meio de transformação oportunista, de Territórios em Estados-Membros. Acontece que essas regiões são permeáveis à forte intervenção do poder econômico no processo eleitoral e são dependentes do governo federal, notadamente no que diz respeito aos recursos. Esse processo compromete a atuação do Congresso Nacional. A chamada questão regional (união de bancadas para defender interesses localizados de uma região) e o corporativismo impedem, algumas vezes, uma produção legislativa mais direcionada para o interesse público nacional.

O desenvolvimento da democracia no país depende também, em função dessa distorção, do incremento da participação política dos cidadãos. A Constituição de 1988 estabelece em seu artigo 1º, parágrafo único, a importância da democracia participativa. A participação popular se realiza no controle do poder político e na administração da coisa pública.

Além dos controles formalmente previstos, como o referendo, o plebiscito e a iniciativa legislativa popular, o controle social pode ser instrumentalizado pelo Ministério Público, por ações de entidades da sociedade civil e pelos próprios meios de comunicação.

No que diz respeito à participação popular na administração pública, começam a surgir instituições que indicam a possibilidade de alargamento desse espaço. Jelin<sup>76</sup> realça a importância dessas instituições que contribuem para o fortalecimento da cidadania democrática: “A criação de contextos institucionais democráticos pode então chegar a ser ao mesmo tempo resultado e estímulo para o fortalecimento de uma cultura da cidadania democrática”.

Merece considerações especiais, ainda, o crescimento no Brasil do chamado “terceiro setor”. Distanciado da área governamental e do mercado, compreende “as atividades espontâneas, não governamentais e não lucrativas, de interesse público, realizadas em benefício geral da sociedade, não apenas dos indivíduos em particular, e que se desenvolvem independentemente dos demais setores, ainda que deles possa (para alguns até deva) receber colaboração”.<sup>77</sup> É, também, um espaço de realização da cidadania.

### ***Iniciativa Legislativa Popular***

A iniciativa popular de lei, prevista constitucionalmente, teve o primeiro projeto aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo presidente da República. Foi uma promoção da

75. “Direitos Humanos e Cidadania dos Municípios” da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo, sob o título “Programa Estadual de Direitos Humanos — 2000”, p. 47.

76. *Op. cit.*, p. 10.

77. José Eduardo Marques Mauro e Rubens Naves, “Terceiro setor e suas perspectivas”, *Cadernos de Pesquisa*, vol. 7, n.º 2, Universidade de Caxias do Sul, 1999, p. 40.



Comissão Brasileira de Justiça e Paz, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil — CNBB, com apoio de mais de 30 entidades nacionais, especificadas na justificativa que acompanha o projeto.

O projeto que se transformou na Lei n.º 9840, de 28 de setembro de 1999, partiu da reflexão a respeito da compra de votos de eleitores como uma das maiores distorções da democracia brasileira. Trata-se de uma prática perversa que explora a pobreza e a miséria e desvirtua os resultados eleitorais.<sup>78</sup> Esta compra de votos, prevista como crime no Código Eleitoral, é vista por boa parte dos candidatos como algo aceitável, constituindo um problema cultural que revela um baixo nível de cidadania. O processo que culminou com a obtenção de 1.039.175 assinaturas é uma verdadeira lição de cidadania. Seu impacto sobre o Congresso Nacional foi fulminante, acelerando o processo de discussão e aprovação do projeto. O sucesso do projeto demonstra a importância da utilização de uma instituição democrática, ligada ao Poder Legislativo, que poderá alargar o espaço de participação política no Estado e nos municípios.

Barbosa Lima Sobrinho entusiasma-se com as perspectivas de atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito do Legislativo, fortemente divulgada na mídia: “Através deste noticiário, a opinião pública se conscientiza, se mobiliza e assume sua verdadeira e necessária importância. Estamos, afinal, em crescente valorização do exercício da cidadania”.<sup>79</sup>

No âmbito do Poder Legislativo, existe uma possibilidade concreta de ampliação do espaço de participação, seja na elaboração e discussão do orçamento — que pode, inclusive, ser descentralizado por regiões administrativas do Estado — seja na ampliação da sua competência de fiscalização.

O monitoramento e a avaliação da implantação do orçamento e das políticas públicas desenvolvidas é tarefa que, certamente, poderá proporcionar aos deputados uma oportunidade de permanente interação com seus eleitores e uma efetiva prestação de contas.

Vislumbra-se, no campo da fiscalização, uma atitude preventiva, que realmente se preocupa com o resultado do trato da coisa pública, afastando o oportunismo e a produção de denúncias diante de fatos consumados.

### ***Participação no Controle do Judiciário e do Ministério Público***

A Emenda Constitucional de Reforma do Judiciário em tramitação no Congresso Nacional promove importante debate que cuida, também, da ampliação do espaço de participação da sociedade nesse Poder. O projeto em andamento incorpora, também, medidas de controle externo do Ministério Público. Na avaliação de Ada Pelegrini Grinover, não é possível “entender como o Ministério Público, com todas essas funções constitucionais, não tenha um controle externo. Assim como se fala em controle externo do Poder Judiciário, eu também acho que deve haver um controle externo do Ministério Público. Eu sei que os próprios membros do Ministério Público em São Paulo são favoráveis à idéia, tanto que nas nossas propostas de revisão constitucional, aquelas que não deram em nada — em dois grupos de que participei, um na USP e outro, uma Comissão Paulista dirigida pelo Professor Miguel Reale —, nós havíamos previsto um controle

78. *Combatendo a Corrupção Material*. Tramitação do primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular aprovado pelo Congresso Nacional. Centro de Documentação e Informação — Coordenação de Publicações. Brasília, Câmara dos Deputados, 1999.

79. “O fim da impunidade”, *Jornal do Brasil*, 15.11.1999, p. 3.

externo tanto da magistratura como do Ministério Público, simétricos. E não esse controle externo da magistratura que está sendo discutido por aí, como proposta de emenda constitucional, que não é controle externo nem aqui, nem na China, nem na Patagônia. Um controle externo que também não deve ser parlamentar, a meu ver, porque aí sim traria problema de poderes, e isso pode ser feito num regime parlamentarista, mas não em um regime presidencialista; mas controle externo com envolvimento de algumas pessoas que representem a sociedade civil. Um advogado e um membro do Ministério Público vão fazer o quê nessa proposta de conselho externo? Vão carimbar as decisões do conselho dito externo? Então haveria necessidade de se repensar um controle externo em que haja uma participação de juristas e de membros indicados pela sociedade, mesmo minoritária, não precisa nem ser paritária, e o mesmo controle deveria a meu ver ser estabelecido também para o Ministério Público, porque à medida que cresce a atribuição dos órgãos, cresce também a sua responsabilidade e a necessidade de sua fiscalização”.<sup>80</sup>

### ***Participação em Conselhos***

Na consolidação do processo democrático, é importante a participação da sociedade civil no encaminhamento, na discussão de suas demandas e interesses. Da mesma forma, esta participação aperfeiçoa as propostas de políticas públicas e permite o acompanhamento de sua implementação.

Ao analisar a previsão de participação da sociedade nos inúmeros conselhos existentes no plano da administração pública no Estado de São Paulo, poderíamos imaginar que esse aspecto da participação da cidadania está implementado e consolidado. Existem os conselhos municipais de cidadania, os núcleos municipais do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, os conselhos municipais da condição feminina, Conselho da Comunidade Negra, Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho Tutelar, o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Conselho Estadual da Juventude, o Conselho do Idoso, o Conselho da Pessoa Portadora de Deficiência no Ambiente Urbano, o Conselho Municipal e de Fundo Municipal de Assistência Social, o Fundo Municipal de Assistência Social, Conselhos Municipais, Estadual e Nacional de Saúde, o Conselho do Fundef — Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério —, o Conselho de Alimentação Escolar, o Conselho de Escola e Associação de Pais e Mestres, comissões municipais de emprego,<sup>81</sup> além de inúmeros outros conselhos na Administração Direta e, ainda, aqueles que tratam da participação dos empregados nos conselhos de administração das entidades da administração descentralizada, comitês de bacias.

No passado, estudiosos identificavam um processo de cooptação de lideranças políticas, a partir de sua indicação para ocupar cargos nessas instituições. Impõe-se, em razão da forte crença no valor dessa participação da comunidade na gestão da coisa pública, uma avaliação deste processo e sua importância para a busca na prevalência do interesse público nas políticas traçadas pelos respectivos órgãos. (Ver caderno sobre reforma do Estado em São Paulo.)

### ***Estabelecimento de parcerias***

No processo de melhoria da qualidade dos serviços públicos e da reestruturação administrativa, evidencia-se a necessidade da participação de profissionais no desenvolvimento de projetos e ações de

80. “O Ministério Público e a Justiça no Brasil”, op. cit., pp. 15-6

81. *Direitos Humanos e Cidadania nos Municípios*, op. cit., pp. 11 e ss.

promoção das políticas públicas. Essa participação vem sendo implementada; o universo das organizações não-governamentais que colaboram com o Poder Público cresce constantemente. Essa colaboração, no âmbito federal, resultou na aprovação da Lei n.º 9.790, em 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria.

Essa legislação prevê a observância, nas suas atividades, dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência. O controle da aplicação desses princípios na execução do Termo de Parceria implica a possibilidade de uma atuação do Ministério Público.

No plano estadual, essa legislação poderá ser aperfeiçoada no sentido de assegurar uma avaliação dessa atividade e um acompanhamento pela sociedade civil. Estaria, assim, garantindo-se transparência num processo que envolve a transferência de recursos públicos. (Ver caderno sobre o Terceiro Setor.)

### ***Fórum da Cidadania***

A Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania vem promovendo a discussão de importantes temas na área dos direitos humanos, por meio das atividades denominadas “Fórum da Cidadania”. Instituição concebida para propiciar uma ampla participação da sociedade civil, órgãos da administração e outros segmentos interessados no debate sobre um determinado tema, busca criar um círculo de interlocutores com vistas a aperfeiçoar as decisões a serem tomadas. Na mesma direção, possibilitando a participação de um amplo leque de interessados na questão, legitima-se o consenso obtido. Esse instrumento de aperfeiçoamento dos projetos de políticas públicas tratou, a título de exemplo, da experiência na área da política habitacional, política de desenvolvimento, emprego e geração de renda, do sistema prisional e ressocialização, segurança pública, prevenção e controle da violência, educação e direitos humanos.

O aprimoramento desse instrumento, obtendo-se previamente informações e estudos técnicos, além de uma maior divulgação de sua realização, poderá consagrar importante espaço para o exercício da cidadania. O Poder Legislativo, na discussão de projetos polêmicos, asseguraria respaldo da sociedade e dos segmentos especializados, uma vez instaurados os fóruns da cidadania.

### ***Ouvidorias e o Sedusp***

A Lei n.º 10.294, de 20 de abril de 1999, criou o sistema de defesa do usuário do serviço público do Estado de São Paulo. Definiu os direitos básicos do usuário à informação, à qualidade na prestação de serviços e o seu controle adequado. Para assegurar esses direitos, foi instituído o Sistema Estadual de Defesa do Usuário do Serviço Público — Sedusp. Esse sistema conta com uma rede de ouvidorias para processar as queixas e reclamações dos usuários.

A expectativa é que essa lei provoque um impacto nas relações dos prestadores de serviços públicos, inclusive concessionários privados, com os usuários, assemelhado ao Código de Defesa do Consumidor. Sua implantação conta com a disponibilização para o público do sistema de informática utilizado pelos órgãos da Administração Estadual.

Existe mais de uma centena de ouvidorias criadas. O Governo estadual tem se preocupado em treinar os ouvidores e fazer com que todos os servidores estaduais incorporem os valores da lei, buscando a melhoria da qualidade dos serviços públicos. A eficiência do sistema está vincula-

da ao desenvolvimento do serviço público em rede, característica da sociedade informacional de que fala Manuel Castells.

A lei prevê a participação dos usuários no Sedusp, podendo se transformar em experiência pioneira garantindo a transparência nas relações entre serviços públicos e usuários. O conteúdo da lei está motivando sua difusão em outros Estados e Municípios, podendo criar uma cultura de promoção da cidadania democrática.

### **Os Caminhos do Terceiro Setor: filantropia, cidadania e responsabilidade social empresarial**

A filantropia veio para o Brasil e aqui se enraizou, devendo ser destacado o papel das “Santas Casas” em todo o território nacional. É importante ressaltar que, atualmente, mesmo o trabalho de cunho filantrópico tende a se apoiar cada vez mais na concepção de justiça social do que propriamente de “caridade”. Como observa Darcy de Oliveira, “Nas últimas duas décadas, pessoas de todas as classes, credos e origens étnicas organizaram-se para defender a democracia e os direitos humanos, para lutar por um desenvolvimento mais equitativo, por um ambiente mais seguro ou, mais simplesmente, apenas para ajudar a melhorar a qualidade de vida cotidiana das pessoas necessitadas, em suas vizinhanças e comunidades”.

Um dos argumentos centrais para caracterizar o nosso período atual é o espargimento da esfera do interesse público: “Assim, a vida pública se estende para além do Estado e se torna uma composição heterogênea flexível, tão diversa quanto podem ser as iniciativas privadas”.

Nesse panorama, destacam-se os movimentos sociais, pois permitem fornecer uma estrutura para a afirmação de direitos legais e morais por parte de indivíduos independentes. Não se pode negar que contribuem para a assimilação das noções modernas de autonomia nos mais diversos contextos. Desse modo, mulheres, jovens, povos indígenas, minorias étnicas multiplicaram as circunstâncias nas quais é exigido o respeito a um *eu* igualmente valioso. Outro componente importante dessas mudanças é o amplo e rico universo das ONGs, instituições independentes, que não fazem parte de estruturas maiores. Como observa Fernandes, ainda que uma Pastoral de Igreja, um departamento universitário, um partido político ou um segmento empresarial realizem, eventualmente, trabalho semelhante, não podem ser considerados ONGs. Como nota o autor, o valor delas vem do que fazem e não do que representam. Não podem falar em nome de outros, nem constituem agências de financiamento, o que as distingue, por exemplo, das fundações. Ao lado, continuam a agir, nesse universo, formas mais antigas de atuação, tais como as fundações, muitas delas rejuvenescidas em suas modalidades de ação e organização. Paralelamente, prevaleceram muitas formas tradicionais, baseadas em parentesco e em laços comunitários, assim como religiões tradicionais, entranhadas profundamente nas comunidades.

A cada dia aumenta, nessa área denominada “terceiro setor”, o movimento da cidadania na defesa do interesse público. Nesse sentido, os meios de comunicação estão divulgando a criação do capítulo brasileiro da Transparência Internacional (TI), entidade que promove medidas visando coibir a corrupção institucional. Os processos de corrupção causam prejuízos incalculáveis para a nação. Se houvesse a possibilidade da diminuição da corrupção no Brasil, aproximando o país dos índices de corrupção das nações mais desenvolvidas, segundo sua posição no *ranking* internacional, teríamos a possibilidade de aumentar o PIB de forma significativa. Como asseveram Marcos G. da Silva e Fernando Garcia, “De imediato, porém, esse resultado indica que o Brasil, caso viesse a reduzir seu grau de corrupção nessa magnitude, poderia fazer crescer sua renda *per capita*, praticamente estagnada desde 1980, a uma taxa média de 1% ao ano, pelas duas décadas e meia do próximo século”.<sup>82</sup>

As empresas têm sido encorajadas a adotar ou expandir ações e esforços de responsabilidade social como resultado das pressões de vários grupos: nova geração de acionistas, clientes,

82. Marcos G. da Silva e Fernando Garcia, “Rouba e Não Faz — A corrupção custa mesmo caro para o desenvolvimento do país”, *Carta Capital*, 8 de dezembro de 1999, ano VII, n.o 112, pp. 16 e ss.

fornecedores, investidores, empregados, bem como a comunidade na qual está estabelecida, organizações ativistas etc. A responsabilidade social empresarial pode ser definida como o conjunto de medidas, adotadas institucionalmente por uma empresa, visando a promoção de valores éticos e de solidariedade na sociedade em que atua. Como divulgou recentemente a nossa imprensa, “Estar no paraíso com o inferno ao redor.” É para fugir dessa realidade que as empresas começam a redobrar cuidados com funcionários, consumidores ou o meio ambiente. Como prêmio, empreendimento socialmente correto, já recebe 10% dos US\$10 trilhões<sup>83</sup> que são investidos todos os anos no setor coletivo norte-americano.

Esse interesse dos empresários foi comprovado na 2ª Conferência da Responsabilidade Social Empresarial das Américas, promovido pelo Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, em junho de 1999 em São Paulo. Como lembrou Robert Dunn, presidente do BSR — Business for Social Responsibility —, “a responsabilidade social garante às empresas maior produtividade, melhor acesso ao capital, funcionários mais assíduos e menor rotatividade”.<sup>84</sup>

Com o desenvolvimento no Brasil do chamado “neoliberalismo” e o enfraquecimento das políticas sociais, as empresas passaram a assumir papel importante na realização de programas sociais, surgindo o denominado “marketing societal”. As empresas passam a divulgar seus valores e sua ética em ações socialmente responsáveis, objetivando maior lucratividade. Os consumidores respondem com gratidão e fidelidade.

A responsabilidade social e empresarial passou a ser objeto de estudos e pesquisas, podendo-se destacar o surgimento do Centro de Estudos do Terceiro Setor (Cets), da Fundação Getúlio Vargas; o Núcleo de Estudos em Administração do Terceiro Setor (Neats), da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, e o Centro de Estudos em Administração do Terceiro Setor (Ceats), diretamente ligado à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo.

### ***Produção qualificada de informações***

Para a adoção de políticas públicas e o desenvolvimento da cidadania, deve ser realçada a importância da produção qualificada de informações. Os dados podem ser obtidos por meio de pesquisas ou por um processo de avaliação dos resultados do desenvolvimento dos projetos. Nessa direção, um exame da implantação do Código Brasileiro de Trânsito irá revelar a continuidade da violência praticada, diariamente, contra os cidadãos. De igual forma, a política de assentamentos, implantada no plano estadual, merece estudo especial, dada a importância do tema da reforma agrária para a sociedade brasileira. De igual forma, merece vir a público que o trabalho desenvolvido pelo Instituto de Terras de São Paulo — Itesp — dá regularização fundiária para titulação de terras devolutas às comunidades remanescentes de quilombos.

Uma pesquisa sobre a dimensão social das manifestações artísticas poderá mostrar o modo de perceber, sentir e articular significados e valores que presidem as relações entre os indivíduos na sociedade, fornecendo as bases para uma política cultural. Na área da saúde, a satisfação dos usuários indicará o grau de respeito aos direitos do cidadão e a sua confiança nas instituições.

O administrador público precisa prestar contas e saber o que está acontecendo com a implementação de seus projetos, fazer ajustes ou, até mesmo, redirecioná-los. A avaliação tem de ser feita durante todas as etapas de implantação dos programas. Ceres Prates, Secretária de

83. *Gazeta Mercantil*, 24 de julho de 1999, p. A-9.

84. *Gazeta Mercantil*, 24 de julho de 1999. A-9.

Gestão do Governo Federal, chama a atenção para uma área nova de avaliação dos serviços prestados pelo Estado: o diálogo público. Esse instrumento revela a expectativa do cidadão em relação às diretrizes e políticas públicas a serem implantadas e a sua avaliação sobre o resultado concreto do serviço. A apuração da satisfação do usuário dos serviços públicos, no âmbito dos três poderes, é um desafio à criatividade dos administradores. Existem experiências que precisam ser conectadas e trabalhadas. O resultado será o crescimento da participação e da cidadania.

### Considerações Finais

No documento sobre os objetivos do ensino fundamental,<sup>85</sup> uma série de dez itens descreve o que a educação deve propiciar ao aluno. O primeiro é que seja capaz de “compreender a cidadania como participação social e política, assim como exercício de direitos e deveres políticos, civis e sociais, adotando, no dia-a-dia, atitudes de solidariedade, cooperação e repúdio às injustiças, respeitando o outro e exigindo para si o mesmo respeito“. A grande sabedoria desse decálogo também aparece nas duas últimas capacidades almejadas pelo ensino médio: “saber utilizar diferentes fontes de informação e recursos tecnológicos para adquirir e construir conhecimentos” e, finalmente, “questionar a realidade formulando-se problemas e tratando de resolvê-los, utilizando para isso o pensamento lógico, a criatividade, a intuição, a capacidade de análise crítica, selecionando procedimentos e verificando sua adequação”.

Não há nada a acrescentar a esse projeto generoso que, se realizado, certamente ajudará a formar cidadãos com autonomia, com capacidade de crítica, dispostos a participar de iniciativas que dizem respeito à melhor qualidade de vida da coletividade. Um cidadão com responsabilidade e com capacidade de cuidar. Uma maioria de cidadãos assim seguramente enfrentará todos os obstáculos para transformar os bons projetos em realidade social.

85. MEC – Secretaria de Educação Fundamental, “Parâmetros curriculares nacionais” para o terceiro e quatro ciclos do ensino fundamental. Brasília, Arte, 1998.

