

UMA DEMOCRACIA SEM PARTICIPAÇÃO POPULAR? – À GUIZA DE UMA CIDADANIA TUTELADA

A DEMOCRACY WITHOUT POPULAR PARTICIPATION? – IN THE GUISE OF A
SUPERVISED CITIZENSHIP

¿UNA DEMOCRACIA SIN PARTICIPACIÓN POPULAR? – BAJO LA APARIENCIA
DE UNA CIUDADANÍA SUPERVISADA

Roberto José Caldas Freire Junior¹, Lúcio Alves de Barros²

DOI: 10.54899/dcs.v22i82.3469

Recibido: 29/08/2025 | Aceptado: 25/09/2025 | Publicación en línea: 29/09/2025.

RESUMO

O objetivo do presente artigo é promover o debate sobre a democracia no Brasil a partir da contribuição do conceito de cidadania trazido por Jose Murilo de Carvalho na obra Cidadania no Brasil. O longo caminho. Analisa-se, por conseguinte a narrativa do desenvolvimento e evolução da institucionalização dos direitos de cidadania no Brasil, destacando o contexto sócio, político e cultural desse processo, e problematizando-o, mediante interlocução com outras obras fundamentais a compreensão da hipótese, de que um regime democrático pressupõe a força e efetividade da participação popular na conformação das instituições políticas e jurídicas e notadamente no resultado de suas funções. Para essa pesquisa a metodologia adotada no presente estudo em síntese: exploratória – quanto aos objetivos; qualificativa – quanto à abordagem; teórica - quanto à natureza da pesquisa; e bibliográfica e documental, quanto aos procedimentos.

Palavra-chave: Cidadania. Direitos. Estado. Estadania. Brasil.

ABSTRACT

The objective of this article is to promote debate on democracy in Brazil, drawing on the concept of citizenship introduced by Jose Murilo de Carvalho in his work "Citizenship in Brazil: The Long Road." The article analyzes the narrative of the development and evolution of the institutionalization of citizenship rights in Brazil, highlighting the socio-political and cultural context of this process and problematizing it through dialogue with other works fundamental to understanding the hypothesis that a democratic regime presupposes the strength and effectiveness of popular participation in the formation of political and legal institutions and, notably, in the results of their functions. The methodology adopted in this study is, in summary, exploratory – regarding objectives; qualitative – regarding approach; theoretical – regarding the nature of the research; and bibliographical and documentary – regarding procedures.

¹ Mestre em Direito pela Universidade de Fortaleza, Salvador, Bahia, Brasil. E-mail: roberto.freirejr40@gmail.com
Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2510-1356>

² Doutor em Ciências Humanas - Sociologia e Política, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, E-mail: lucioalves460@gmail.com.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8126-378X>

Keywords: Citizenship. Rights. State. Statehood. Brazil.

RESUMEN

El objetivo de este artículo es promover el debate sobre la democracia en Brasil, a partir del concepto de ciudadanía introducido por José Murilo de Carvalho en su obra "Ciudadanía en Brasil: El Largo Camino". El artículo analiza la narrativa del desarrollo y la evolución de la institucionalización de los derechos de ciudadanía en Brasil, destacando el contexto sociopolítico y cultural de este proceso y problematizándolo a través del diálogo con otras obras fundamentales para comprender la hipótesis de que un régimen democrático presupone la fuerza y la eficacia de la participación popular en la formación de las instituciones políticas y jurídicas y, en particular, en el desempeño de sus funciones. La metodología adoptada en este estudio es, en resumen, exploratoria (en cuanto a los objetivos); cualitativa (en cuanto al enfoque); teórica (en cuanto a la naturaleza de la investigación); y bibliográfica y documental (en cuanto a los procedimientos).

Palabras clave: Ciudadanía. Derechos. Estado. Estadidad. Brasil.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

O estudo do pensamento político ou das instituições políticas tem por referência, dentre tantas temáticas do cenário político e social brasileiro, a institucionalização de práticas, protocolos, regras, leis, normas, resoluções etc. Em meio aos conflitos inerentes à configuração do Estado frente a uma sociedade “bestializada”, controlada por oligarquias e paradoxalmente sedenta de direitos tornou-se de capital importância a legitimação de instituições do Estado de Direito visando consolidar o processo de administração, formação, desenvolvimento e funcionamento da organização estatal na modernidade tardia brasileira. Como destaca J. J. Calmon de Passos:

O fenômeno novo é o monopólio da produção do direito pelo Estado, inicialmente centrado na pessoa do rei, por estratégia da burguesia, necessitada de livrar-se da pulverização do sistema feudal, incompatível com seu projeto político e econômico.”³

Em um país onde ainda se respirava os ares de colônia, era preciso superar, da pré-modernidade, a pluralidade de centros produtores de direito, Império, Igreja, corporações etc. A

³ - Cf. Reflexões, frutos de meu cansaço de viver ou de minha rebeldia? In **Ensaio e Artigos**. Vol. I. Ed. Juspodium. Salvador. 2014.p. 516.

unidade do território, a ordem política centralizada, uma esfera de circulação dos excedentes comerciais dentro de uma mesma legislação são fatores essenciais para compreensão desse processo. Calmon (2014), afirma com contundência no mesmo sentido que:

Mais tarde, centrado na própria burguesia, que em face do processo capitalista de produção, teorizou e institucionalizou o Estado de Direito, que se transformou em Estado de Direito Democrático, revestindo-se em alguns países, depois da Segunda Grande Guerra, do perfil de Estado Democrático e Social. Tanto a democracia censitária do capitalismo selvagem do sec. XIX, quanto a democracia social do segundo pós Guerra, nada mais foram que ajustamentos operados pelo sistema dominante em função do imperativo de sua sobrevivência. E também o desmonte do Estado Social que se vem processando desde o final da década de 70 nada mais é que a revanche do sistema, valendo-se das condições históricas que lhe são favoráveis sob muitos aspectos”.⁴

De fato, é indiscutível a perda da força mobilizadora do trabalho e o desfalecimento dos movimentos sindicais no advento da globalização e desenvolvimento da tecnologia, instrumentalizados pelo capital financeiro e a incapacidade dos Estados nacionais de contê-lo. É bem verdade, que na década de 1980 tivemos grande mobilização sindical. O Brasil, ainda alicerçado nos mandos da burguesia, passou a ter grandes massas operárias, as quais lutaram nos debates sobre a constituinte, lutaram ombreadas com movimentos religiosos (as pastorais), operaram na importância do voto direto e foram de crucial importância para a abertura do regime de exceção inaugurado em 1964. Além disso fundaram a CUT e o PT (Partido dos Trabalhadores), com amplo apoio da intelectualidade brasileira.

Não obstante compreendermos esses processos em função de dinâmicas maiores que o caráter de organização e de resistência política popular. Também é indiscutível que o povo, como categoria central de compreensão dos estudos do pensamento político brasileiro, teve participação decisiva no sentido da força mobilizadora da legitimação de dominação ou como resistência até o limite da possibilidade da institucionalização minimamente legítima. Assim é a história dos povos modernos que promoveram a criação, o desenvolvimento e controle dos respectivos estados de suas nações. De modo que a luta política foi inerente a esse processo histórico marcados, muitas vezes, pelo sangue e pela glória das resistências às dominações puras e sem controle de forças autoritárias, como se ocorre nas revoluções. A participação popular é pressuposto inalienável de um regime que se pretende democrático. Aqui aludimos a concepção proposta por Adam Pzerwoski⁵:

⁴ Cf, Idem, Ibidem.

⁵ In Ama a incerteza e serás democrata. São Paulo. Novos Estudos CEBRAP, n. 9/36 e ss. Jul/1994.

A democracia não é mesmo o poder do povo, a transferência da soberania ao povo, abatido o Príncipe, mas sim a destruição de qualquer Príncipe, qualquer Senhor ou Soberano, encarado o poder político pragmaticamente como um sistema de negociações e de equilíbrios parciais e instáveis entre diferentes opostos.

Essa correlação de forças só permite tensão equilibrada em termos de sociedade quando a participação popular se faz decisiva frente ao poder político, tornando a sua ontológica tensão - dominação/submissão, ordem/obediência - minimamente legítima. Quanto a nossa história, como bem observa Sergio Buarque de Holanda (1995), nossa democracia aparentemente, até porque ele escreve na década de 1930), foi um "lamentável mal entendido": Em suas palavras:

(...)Trouxemos de terras estranhas um sistema complexo e acabado de preceitos, sem saber até que ponto se ajustam às condições da vida brasileira e sem cogitar das mudanças que tais condições lhe imporiam.

(...)

A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal entendido. Uma aristocracia rural e semifeudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos ou privilégios, os mesmos que tinham sido, no Velho Mundo, o alvo da luta burguesa contra aristocratas⁶.

Aliás, Fábio Konder Comparato⁷, de forma categórica sobre outros processos de institucionalização no Brasil, utiliza a expressão de Sérgio Buarque de Holanda, para afirmar que ele "se referiu especificamente à democracia, mas o qualitativo [lamentável mal-entendido] também se ajusta como uma luva ao liberalismo, à república, e ao constitucionalismo aqui praticados". Tudo isso para se afirmar o inverso da base histórica dos países ditos desenvolvidos, em especial os do velho continente. Ou dizendo mais uma vez com Calmon de Passos:

(...) somos um país marcado pelo estigma de ter sido um Estado antes de sermos uma Nação. (...) uma país em que as coisas aconteceram de cima para baixo. As elites decidiam e o povo se submetia, melhor dizendo, a massa se submetia. O poder político se constituiu e operou de fora (Metrópole) e do alto (os proprietários de terras e setores a eles vinculados) para baixo (a população escrava e a escassa classe dos servidores da coroa). Fomos um país que por três séculos, se não mais, tivemos Governo sem ter Povo. E onde há Governo sem ter Povo o exercício do poder político é necessariamente autoritário, despótico, discriminativo e privilegiado⁸.

⁶ Cf. Raízes do Brasil. 26ª. Ed. Cia das Letras. 1995. P.160

⁷ Cf. (Org e Prefácio), FAORO, Raimundo. A Republica Inacabada. Globo. São Paulo. 2007. Pag. 9

⁸ Cf. Brasil, Modernidade e constituição In **Ensaio e Artigos**. Vol. II. Ed Juspodium. Salvador, 2016. pag. 330. Conferir também, SOUZA, Jessé de. **A modernização seletiva: uma interpretação do dilema brasileiro**. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 2000 e, do mesmo autor. "A gramática social da desigualdade brasileira". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 19 (54): 79-96, 2004.

Entendemos que a obra de José Murilo de Carvalho é pertinente para a compreensão da cidadania, como reconhecimento da institucionalidade participativa, notadamente pelo advento do Estado e não das lutas políticas que marcaram a nossa história. Nesse caminho, o objetivo maior do artigo em apreço é o de revelar o duro caminho percorrido pelo Brasil para a inserção dos direitos civis, políticos e sociais que compõem, de fato, o conceito de cidadania. O autor mencionado tece suas críticas e demonstra como em nossa história não fomos capazes de levar a efeito instituições que garantissem a cidadania para todos. Não ao acaso, ele cunhou o conceito de “estadania” inaugurando um grande campo de análise no tocante ao apego dos indivíduos e das instituições privadas ao Estado. O resultado, que perpassa nossa história, é a configuração de privilégios para aqueles economicamente privilegiados, ao mesmo tempo em que se firmava a desigualdade e a exclusão social da grande maioria de nossa população.

OS OBSTÁCULOS DA CIDADANIA

O cientista político e historiador José Murilo de Carvalho, afirma que nossa construção dos caminhos rumo à cidadania teve início nos anos 1930, quando Getúlio Vargas, ao mesmo tempo em que jogou o país na ditadura (1937) com apoio dos militares e cerceou os direitos políticos e civis da população, dedicou às corporações profissionais direitos sociais. Complexa a história nesse caminho. Na concepção de Carvalho, valeu o sentimento de “estadania” (Carvalho, 1987), no qual o Estado tem lugar privilegiado no imaginário social. É ele que garante o mínimo de condições de vida. Por isso, é ao Estado que a população deve recorrer. Obviamente, nem todos conseguem com a mesma rapidez os privilégios garantidos pelo poder público interventor, fato claro aos empresários que não medem meios para buscar no Estado isenções fiscais quando no mínimo investimentos a custo zero. Daí nossa cultura ser marcada por clientelismo, nepotismo, tutela estatal corporativismo e corrupção (Nunes, 1987).

E foi através da exploração desses fenômenos: “Pelo menos três dos cinco presidentes eleitos pelo voto popular após 1945 - Getúlio Vargas, Jânio Quadros e Fernando Collor -, possuíam traços messiânicos”⁹. Todos se esforçaram em demonstrar a possibilidade de solução a curto prazo de problemas seculares da sociedade brasileira. E esta cultura ficou clara na década de 30, a qual se verificou a mudança mais espetacular no campo dos direitos sociais:

⁹ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2001. p. 222.

Uma das primeiras medidas do governo revolucionário foi criar um Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. A seguir veio a vasta legislação trabalhista e previdenciária, completada em 1943 com a Consolidação das Leis do Trabalho. A partir desse forte impulso, a legislação social não parou de ampliar seu alcance, apesar dos grandes problemas financeiros e gerenciais que até hoje afligem sua implementação¹⁰.

Quanto aos direitos políticos, eles apareceram somente em 1945 com a saída de Vargas do poder e a convocação de eleições para presidente. Neste período houve relativa liberdade de organização e de imprensa. Não foram poucos os partidos que se organizaram fora e dentro do âmbito do legislativo, com exceção do Partido Comunista que fora cassado em 1947. Bons tempos aqueles para o autor, os brasileiros lutavam pelas reformas, reivindicavam mudanças na estrutura agrária, na educação e no arcabouço fiscal e bancário do país. A participação política, a despeito das constantes possibilidades de golpe, sobreviveu com a democracia até 1964, ano em que novamente foi retirado dos brasileiros os direitos políticos.

Mas é no campo da discussão dos direitos civis que o Brasil avançou em certa medida. No exemplo europeu, especialmente a Inglaterra (Santos, 1979; Marshall, 1965), estes direitos foram os primeiros a nascerem, no Brasil, aparentemente estão na metade do parto. Não é preciso delinear todos os percalços que passou a sociedade brasileira após 1964. Muitos acontecimentos ainda estão frescos na memória. Em regimes de exceção não existem direitos, mas há apenas deveres que produzem, ao sabor dos dominantes, culpados e mais culpados. Carvalho não deixa de mencionar detalhes do difícil caminho percorrido pela oposição. Muitos foram exilados, torturados ou impedidos de exercer a profissão ou de se organizar politicamente. De lá para cá, sabemos que muitos corpos não foram contados e que outros sequer foram encontrados. Nossa ditadura foi do “jeitinho”: tortura-se aqui, esconde-se um corpo ali, outro cá, suicida-se um, dois, três... Tempos duros e sombrios, mas que levaram o autor a seguinte indagação: “Como avaliar os 21 anos de governo militar sob o ponto de vista da construção da cidadania?” Sua resposta:

Houve retrocessos claros, houve avanços também claros, a partir de 1974, e houve situações ambíguas. Começamos pela relação entre direitos sociais e políticos. Nesse ponto os governos militares repetiram a tática do Estado Novo: ampliaram os direitos sociais, ao mesmo tempo em que restringiram os direitos políticos. O período democrático entre 1945 e 1964 se caracterizava pelo oposto: ampliação dos direitos políticos e paralisação ou avanço lento, dos direitos sociais¹¹.

¹⁰ Cf. CARVALHO, Idem. P. 87

¹¹ Cf. CARVALHO, Idem. P. 190

O fato é que os militares apostaram nos custos de um governo de exceção, no qual não existem direitos políticos e civis a favor de um modelo econômico que a médio prazo garantiu ao país e, principalmente, a classe média, dividendos econômicos. A abertura política, garantida paulatinamente pela ala progressista dos militares, trouxe novamente os direitos políticos e civis. Não sem o desenrolar de cansativas negociações e movimentos de oposição. Na década de 1970, já havia sinais de que o regime autoritário então vigente caminhava para a democracia. Carvalho destaca o início da propaganda eleitoral para os cargos legislativos (1974), o fim do AI 5 (1978), da censura prévia no rádio e na televisão, o restabelecimento do *habeas corpus* para crimes políticos, a atenuação da Lei de Segurança Nacional que permitiu a volta ao país de 120 exilados, abolição do bipartidarismo forçado (1979) e a lei da anistia em 1979 no governo do general João Batista de Figueiredo. Uma questão merece ser mencionada, Carvalho percebe o poder messiânico nos governos de João Goulart, Collor e de Jair Messias Bolsonaro. Crítico a esse último, afirma que o desenvolvimento do governo não foi aceito ou apoiado por todos os militares e que Bolsonaro sequer compreendeu que a tutela estatal pertence ao Estado e não ao governo, no qual ele abusa e não desiste de mostrar, antes do seu falecimento, em uma observação profética asseverou que:

A visão tutelar é das corporações militares, especialmente do Exército, não de Bolsonaro. Ela pode mesmo ser usada contra Bolsonaro, caso ele leve o país a situação de grave instabilidade. Recentemente, um general repetiu um mantra dessa visão dizendo que as Forças Armadas servem à pátria, não a governos [o general Alberto Cardoso, que idealizou o GSI e a Abin, no governo Fernando Henrique Cardoso, afirmou em 2019 que o papel das Forças Armadas “é pela defesa da pátria e garantia da lei. Nós não somos servidores do governo, somos servidores do povo brasileiro”]. Ora, no artigo 142 da Constituição está escrito que as Forças Armadas estão submetidas à autoridade suprema do presidente da República. Contradizendo essa afirmativa, o próprio artigo diz, a seguir, que as Forças Armadas se destinam “à garantia dos Poderes constitucionais”. São duas coisas incompatíveis, uma aberração jurídica. Ou elas se submetem ao presidente ou garantem os Poderes. Em caso de presidente que ameace a independência dos Poderes, sem que haja ameaça grave ao país, o que farão elas? A ideologia da tutela as levará a optar pela segunda parte. Imagino que os militares que embarcaram na canoa furada do governo se veem em um dilema: ou caem fora, ou arriscam fazer as Forças Armadas pagar o custo dos erros do presidente¹².

¹² - Jornal Valor Econômico. **Entrevista - José Murilo de Carvalho. Por Malu Delgado. Valor econômico**, volume 21, número 4994, 06 de março de 2020. Política, p. A10. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573078/noticia.html?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em dezembro de 2020.

UMA OUTRA REDEMOCRATIZAÇÃO

Escapa de nosso artigo maior demora nos acontecimentos que marcaram o governo Bolsonaro. Seguimos o raciocínio anterior revelando que os direitos civis entre nós foram recuperados somente após 1985 com a saída de vez dos militares do governo executivo, que deram lugar a Tancredo Neves em março de 1985, posteriormente substituído por José Sarney (1985-1990). Em meio às mobilizações civis, a Constituição de 1988 selou os direitos ainda pendentes no país. De acordo com o autor, a Constituição de 1988:

(...)inovou criando o direito de habeas data, em virtude do qual qualquer pessoa pode exigir do governo acesso às informações existentes sobre ela nos registros públicos, mesmo as de caráter confidencial. Criou ainda o ‘mandato de injunção’, pelo qual se pode recorrer à justiça para exigir o cumprimento de dispositivos constitucionais ainda não regulamentados. Definiu também o racismo como crime inafiançável e imprescritível e a tortura como crime inafiançável e não-anistiável. Uma lei ordinária de 1989 definiu os crimes resultantes de preconceito, de cor ou raça. A Constituição ordenou também que o Estado protegesse o consumidor, dispositivo que foi regulamentado na Lei de Defesa do Consumidor, de 1990.¹³

Infelizmente, a redemocratização e o constante fortalecimento das instituições sob alicerces democráticos não indicaram modificações no cenário nacional,

(...) havia ingenuidade no entusiasmo. Havia a crença de que a democratização das instituições traria rapidamente a felicidade nacional. Pensava-se que o fato de termos reconquistado o direito de eleger nossos prefeitos, governadores e presidente da república seria garantia de liberdade, de participação, de segurança, de desenvolvimento, de emprego, de justiça social. De liberdade, ele foi. A manifestação do pensamento é livre, a ação política e sindical é livre. De participação também. O direito de voto nunca foi tão difundido¹⁴.

De acordo com Carvalho, passados 15 anos da ditadura militar, problemas há muito difundidos na mídia e pesquisados nas universidades não foram solucionados no Brasil, como o analfabetismo, a insegurança generalizada, a violência urbana, a questão do saneamento básico, da educação, saúde, desigualdade social, econômica dentre outros. A questão torna-se mais séria ao lembrarmos que a Constituição de 1988, considerada pelo autor a mais cidadã que este país já teve, preservou privilégios e deu margem ao corporativismo, pois:

(...) cada grupo procurou defender e aumentar seus privilégios. Apesar das críticas à

¹³ Cf. CARVALHO. Idem. p. 209

¹⁴ Cf. CARVALHO, Idem. P. 07

CLT, as centrais sindicais dividiram-se quanto ao imposto sindical e à unicidade sindical, dois esteios do sistema montado por Vargas. Tanto o imposto como a unicidade foram mantidos. Os funcionários públicos conseguiram estabilidade no emprego. Os aposentados conseguiram o limite de um salário mínimo nas pensões, os professores conseguiram aposentadoria cinco anos mais cedo, e assim por diante. A prática política posterior à redemocratização tem revelado a força das grandes corporações de banqueiros, comerciantes, industriais, das centrais operárias, dos empregados públicos, todos lutando pela preservação de privilégios ou em busca de novos favores. Na área que nos interessa mais de perto, o corporativismo é particularmente forte na luta de juízes e promotores por melhores salários e contra o controle externo, e na resistência das polícias militares e civis a mudanças em sua organização¹⁵.

Difícil fortalecer a cidadania coletiva quando boa parte da população é de privilegiados que não poupam forças para invadir o cenário da política elegendo lideranças que legislam a seu favor. Daí – e é claro por outras razões, como a corrupção desenfreada, o despreparo e os seguidos escândalos –, o descrédito que goza nosso poder executivo e legislativo. Nem o poder judiciário é de boas notícias. Fato que a maior parte do judiciário não cumpre o seu papel. O acesso dos mais pobres à justiça é pequena: a maioria da população não tem como pagar advogados, reivindicar prestação e arcar com os custos e a demora de um processo judicial¹⁶. Sob esta óptica, o historiador aponta que dos direitos que compõem a cidadania no Brasil são ainda os civis que apresentam as maiores deficiências em termos de conhecimento, extensão e garantia.

Ainda como exemplo de déficit no campo dos direitos civis o autor chama atenção para a incapacidade do Estado na manutenção de direitos como a segurança individual e integridade física dos cidadãos. Além das chacinas, balas pedidas, aumento dos sequestros, organização de facções criminosas e da taxa nacional de homicídios, é forçoso salientar “a inadequação dos órgãos encarregados da segurança pública para o cumprimento de sua função”¹⁷. O autor nos lembra que as polícias militares, atreladas aos Estados ou ao Exército, sempre foram utilizadas como pequenos-exércitos, órgãos de inteligência em tempos de ditadura e controladores das classes perigosas. Este perfil de instituição é inadequado para a manutenção da segurança individual dos cidadãos:

(...) o soldado da polícia é treinado dentro do espírito militar e com métodos militares. Ele é preparado para combater e destruir inimigos e não para proteger cidadãos. Ele é aquartelado, responde a seus superiores hierárquicos, não convive com os cidadãos que deve proteger, não os conhece, não se vê como garantidor de seus direitos¹⁸.

¹⁵ Cf. CARVALHO. Idem. 223

¹⁶ - Esta temática tem sido o ponto privilegiado em algumas pesquisas. Uma boa análise desta problemática, tanto no Brasil como na América Latina, conferir SADEK, Maria Theresa (1999), GRYNSZPAN, Mario (1999), SUTIL, Jorge Corrêa (2000) e GARRO, Alejandro M. (2000).

¹⁷ Cf. CARVALHO. Idem. P.212

¹⁸ Idem, Ibidem. P. 213

O cenário é dramático, pois, tal como o autor salienta, nem mesmo no combate ao crime a polícia militar, e no caso pode-se acrescentar a polícia civil, é competente. Pelo contrário, em muitos estados da federação, os policiais civis e militares têm se envolvido com atividades criminosas, ao ponto de organizar quadrilhas, milícias e grupos de extermínio. No campo da ação policial, o cenário também não é promissor: a polícia mostra-se incompetente. Além de não controlar as chacinas, têm sido protagonista em boa parte delas, como foi o caso do massacre na Casa de Detenção do Carandiru (São Paulo / 1992), o massacre em Vigário Geral (Rio de Janeiro / 1992) e na Candelária (Rio de Janeiro / 1996), na qual sete menores foram barbaramente assassinados por policiais enquanto dormiam. Neste sentido, é compreensível as afirmações de que “a população ou teme o policial, ou não lhe tem confiança”¹⁹.

Não é preciso, entretanto, ler tantas linhas para perceber que a maioria da população pode contar, e muito pouco, com o “braço armado do Estado”. E não é erro afirmar que, dificilmente nos dias atuais, pode contar com as instituições garantidores de saúde e educação. Chega a ser cômico, neste sentido, a proposta de reforma do Estado levada a cabo pelo governo federal²⁰. Reformar o que não funciona, exigir participação daqueles que não têm o mínimo de garantia de sobrevivência, é estar pensando em um país que não é o da realidade. São, no mínimo, inconsequentes as propostas delineadas pelos órgãos governamentais. Não existe efetivamente sociedade civil organizada no país, não há sequer cultura de participação²¹. E se não temos realmente a garantia de direitos, em quaisquer campos que precisarmos, como falar de cidadania? E mais, apostar na constituição de *organizações sociais* não estatais, independentes da ação pública, é pecar pela ingenuidade, pois é óbvio que tais estabelecimentos serão gerenciados tendo

¹⁹ Idem, Ibidem. P. 214

²⁰ - No Brasil, o mais importante arauto da reforma do Estado é o economista e ex-ministro Luís Carlos Bresser Pereira, que entrincheirado no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE em 1997, no governo de Fernando Henrique Cardoso, produziu diversos textos que serviram para cooptar gerentes e lideranças. Uma abordagem desta problemática pode ser encontrada em BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Brasília, DF: MARE / Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. (Caderno 1) 57 p. Ver também, BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania – A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. São Paulo: Ed. 34 & ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), 1998.

²¹ - Agrega-se a esta constatação dois problemas: o primeiro, diz respeito à pouca confiança que os cidadãos brasileiros têm tanto em relação às suas instituições como em seus compatriotas (Carvalho, 1999); em segundo, não existe sequer a consciência entre os brasileiros dos direitos que podem gozar. Na pesquisa efetuada pelo CPDOC/FGV/Iser no Rio de Janeiro, Dulce Chaves Pandolf, percebeu que “a igualdade perante a lei, por exemplo, um direito civil fundamental, quase não foi mencionada pelos entrevistados. A maioria das pessoas desconhece suas garantias legais e, quando atingida na sua cidadania civil, não costuma recorrer a justiça.” Vide, Percepção dos direitos e participação social. In CARVALHO, José Murilo de et al.. *Cidadania, Justiça e Violência*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1999. p. 55.

por princípios preferências de ordem privada, longe dos valores que perpassam os interesses públicos.

Em tais circunstâncias, é oportuna a configuração elaborada por José Murilo de Carvalho acerca da formação de nossa cidadania. Segundo o autor, os cidadãos brasileiros podem ser divididos em três “classes” diferentes: na primeira, encontra-se os “doutores”, os privilegiados que sempre estão acima das leis e conseguem defender e fazer valer os seus interesses, pois têm o poder do dinheiro e do prestígio social. O historiador refere-se àqueles que são “invariavelmente brancos, ricos, bem vestidos, com formação universitária. São empresários, banqueiros, grandes proprietários rurais e urbanos, políticos, profissionais liberais, altos funcionários. Frequentemente, mantêm vínculos importantes nos negócios, no governo, no próprio Judiciário. Esses vínculos permitem que a lei só funcione em seu benefício. Em um cálculo aproximado, poderiam ser considerados ‘doutores’ os 8% das famílias que, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1996, recebiam mais de 20 salários mínimos. Para eles, as leis ou não existem ou podem ser dobradas” (Carvalho, 2001, p. 215 e 216).

Na segunda classe localizam-se os “cidadãos simples” que, ao contrário dos privilegiados, estão sob o controle e benefícios da lei. “São a classe média modesta, os trabalhadores assalariados com carteira de trabalho assinada, os pequenos funcionários, os pequenos proprietários urbanos e rurais. Podem ser brancos, pardos ou negros, têm educação fundamental completa e o segundo grau, em parte ou todo”. Na realidade, trata-se de uma classe que não tem a noção certa de seus direitos e, mesmo quando a possui, não tem meios para recorrer ou custear os gastos de um processo judicial. É desta classe que cuida a polícia e os agentes responsáveis por fazer valer as leis. Pode-se dizer que estamos nos referindo àqueles que estão na “corda bamba”. Não podem errar: se erram e estão certos, não sabem ou não conseguem recorrer, e, se errados, não têm desculpas, chama-se o camburão. De acordo com o autor, aqui encontra-se a maioria da população, “poderiam ser localizados nos 63% das famílias que recebem entre acima de dois a 20 salários mínimos. Para eles, existem os códigos civil e penal, mas aplicados de maneira parcial e incerta”²².

Por último, encontra-se a parte da população que vegeta na terceira classe. Trata-se dos famigerados “elementos” (nomenclatura oriunda dos tempos da ditadura que nos dias atuais faz parte do jargão policial). Pessoas que vivem à margem da formalidade e dos direitos garantidos pelo Estado:

²² Idem. Ibidem. P. 216.

São a grande população marginal das grandes cidades, trabalhadores urbanos e rurais sem carteira assinada, posseiros, empregadas domésticas, biscateiros, camelôs, menores abandonados, mendigos. São quase invariavelmente pardos ou negros, analfabetos, ou com educação fundamental incompleta.

Na realidade, não existem no mundo da formalidade. População sem nome e lugar, têm seus direitos ignorados e muitas vezes desrespeitados pelo governo, pela polícia e até por outros cidadãos. Não são queridos e por isso são discriminados ao ponto de não recorrerem à justiça quando esta lhe é de direito. Resta, então, para muitos a opção clara e única de desafiar o Estado de Direito optando pela criminalidade e o mundo marginal. Para o autor, os “elementos” não são minoria e boa parte da população brasileira se encontra neste patamar. Na PNAD, eles “estariam entre os 23% de famílias que recebem até dois salários mínimos. Para eles vale apenas o Código Penal”²³. (Carvalho, 2001, p. 216 e 217).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse cenário, difícil de conviver com o próximo, a jovem democracia brasileira, como forma de governo, sempre se encontra em xeque. O autor destaca, entretanto, fatores positivos: atualmente, tanto a esquerda como a direita acreditam nos valores democráticos, o cenário internacional não parece nada propício a apoiar ditaduras, a população parece empolgar-se com a possibilidade de participação em instâncias de decisão governamental (como é o caso de algumas prefeituras do PT), e não são poucas as instituições não governamentais que levam a cabo atividades com o Estado a favor do bem público. Contudo, e aqui nos referimos às iniciais palavras deste texto, não podemos deixar de mencionar os fatores negativos. De acordo com o autor, é preocupante a diminuição do papel do Estado em áreas centrais para a garantia dos direitos dos cidadãos. Além disso, é duvidoso que o desenvolvimento da cultura do consumo entre a população, inclusive a mais excluída, ceda espaço para os valores da cidadania. Não podemos confundir o cidadão com o consumidor, sob pena de afastar o cidadão consciente, participante dos rumos políticos e sociais dos seu país, pelo consumidor distante, preocupado com os interesses imediatos do mercado e alienado dos problemas coletivos.

Finalmente, é vergonhoso a emergência e maturação de corporativismos no interior das instituições estatais. Muitos apostam, e aqui dificilmente discorda-se do autor, na “estadania”, já

²³ Idem. Ibidem.p.216/7

que esta garante privilégios e prestígio social. Pensar em um país democrático com fortes desigualdades sociais no campo do capital cultural, social, econômico e político é pensar que a construção da democracia não é fácil, pois vêm à tona problemas que muitas vezes estavam intencionalmente escondidos ou mascarados. Não é por acaso que Carvalho assevera que o câncer que paulatinamente corrói as entranhas da democracia brasileira é a desigualdade social entre os cidadãos. E, neste caso, não deixa de causar um certo mal estar sua indagação final: “até que ponto a democracia brasileira conseguirá sobreviver com o *câncer da desigualdade*?” A rigor, seria perguntar em que momento podemos esperar uma democracia no Brasil, na qual a população vive livre em nível de igualdade e com as mesmas oportunidades para a população? O historiador é cético e não poupou palavras – em uma entrevista no Jornal O Globo – antes de sua morte. Ao responder uma questão, O Brasil vive um ambiente de desistência cívica? - afirmou que:

Há uma sensação de fracasso. Não temos como nos transformar numa grande potência. Como disse José Bonifácio, o sonho da Independência foi que, pelo tamanho e pela população, tínhamos condições de nos transformar num “grande império”. Mas quem conseguiu? A China. Qual país vindo da tradição portuguesa ou espanhola teve êxito? Isso faz com que comecemos a perguntar: o que deu errado? (Já tem respostas?) Honestamente, não. Que país construímos ou não construímos? Isso implica olhar pra frente. As desigualdades são escandalosas, somos o sétimo ou oitavo país mais desigual do mundo. O nível educacional melhorou, mas segue muito baixo. O desemprego é enorme. Cerca de 60 milhões de pessoas recebem auxílio federal. Crescendo a 2%, este país tem futuro? Pode ser a minha idade também, mas estou muito pessimista²⁴.

Nesse sentido e compreendendo os acontecimentos atuais é difícil pensar positivo mesmo a longo prazo, é bem verdade que alguns nutrem alguma esperança, esse sentimento próprio da cultura brasileira, mas muitos entendem o difícil e perigoso caminho no qual se arrasta a democracia no Brasil. Esse pessimismo não tem nada de novidade e aparece nas argumentações de Calmon de Passos (2006) após analisar a ordem social como estrutura lógica objetiva da realidade, portanto, preexistente a institucionalização da formação do Estado para uma nação. Em linhas gerais, assevera que a Constituição 1988, apesar de garantir direitos não foi capaz de garantir o exercício de fato da cidadania, vejamos:

No âmbito do estritamente formal, nossa Constituição é inexecutável. Nenhuma outra no mundo é mais rica e mais prolixa em deferir ao indivíduo direitos fundamentais. (...) No tocante à definição de instrumentos processuais a serviço da efetivação desses

²⁴ - O GLOBO. **José Murilo de Carvalho**. Entrevista 'O Brasil não será um grande país. Estou pessimista'. Por Manuel Carvalho. do Jornal Público, de Portugal, 01 de janeiro de setembro de 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/cultura/livros/noticia/2022/09/jose-murilo-de-carvalho-o-brasil-nao-sera-um-grande-pais-estou-pessimista.ghtml>. Acesso em 01/02/2025.

direitos, somos, por igual, pródigos. (...)

A rigor, portanto, nada nos cumpre pretender, pois tudo já obtivemos. Apenas nos cabe usufruir, felizes, desse paraíso político-jurídico-institucional.

Aparentemente a história deu ganho de causa ao nobre jurista. A cidadania, institucionalizada a partir da Carta formal de Constituição de 1988, foi o que definiu o autor de Cidadania Tutelada, "porquanto enunciada formalmente de um modo superabundante, organizou-se o poder político de molde a não sofrer nenhum tipo de controle social efetivo em condições de limitá-lo, fiscaliza-lo ou direcionado"²⁵. Sem perder de vista a forma como também se institucionalizou o Poder Judiciário e o Ministério Público, a quem os cabe, nos parece – da análise do autor, efetivar a cidadania formalmente enunciada.

Finalmente é possível afirmar, de acordo com o autor²⁶, cidadania plena só pode ser alcançada pela luta política e pelo empenho dos próprios indivíduos interessados para de fato ser efetiva. Não podendo, pois, ser jamais dada ou outorgada. Conquanto o paternalismo institucional desmobiliza. Compromete o processo enfraquecendo-o e criando obstáculos a efetiva construção, de uma democracia, entre nós, de bases, ou democracia real.

REFERÊNCIAS

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília, DF: MARE / Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997. (Caderno 1), 57 p.

BRESSER PEREIRA, Luís Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania – A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional**. São Paulo: Ed. 34 & ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), 1998.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge & SOLA, Lourdes (Orgs). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília, DF: ENAP, 1999.

BUARQUE DE HOLANDA, Sérgio. **Raízes do Brasil**. 26^a. Ed. Cia das Letras. 1995.

CALMON DE PASSOS, J.J. Cidadania Tutelada. In **Ensaio e Artigos**. Vol. I. jan./fev./mar 2006 Ed. Juspodium. Salvador, 2006.

CALMON DE PASSOS, J.J., Brasil, Modernidade e Constituição. In: **Ensaio e Artigos**. Vol. II. Ed. Juspodium. Salvador, 2016

CALMON DE PASSOS, J.J, Reflexões, frutos de meu cansaço de viver ou de minha rebeldia?

²⁵ Cf. Cidadania Tutelada. Idem. P. 385

²⁶ Idem, Ibidem.

In **Ensaaios e Artigos**. Vol. I. Ed. Juspodium. Salvador, 2014.

CARVALHO, José Murilo de *et al.*. **Cidadania, Justiça e Violência**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1999.

CARVALHO, José Murilo de. O motivo edênico no imaginário social brasileiro. In: CARVALHO, José Murilo de *et al.*. **Cidadania, Justiça e Violência**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1999. p. 19 - 43.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, José Murilo de. 1987. **Os Bestializados**. São Paulo: Ed. Cia. Das Letras, 1987.
CARVALHO, José Murilo de. Cidadania: Tipos e Percursos. **Revista Estudos históricos**, número 18, 1996.

FAORO, Raimundo. **A Republica Inacabada**. São Paulo: Ed. Globo, 2007.

GARRO, Alejandro M.. Acesso à justiça para os pobres na América Latina. In: MÉNDEZ, Juan E., O'DONNELL, Guillermo & PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). **Democracia, violência e injustiça**. O Não Estado de Direito na América Latina. Trad. Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2000. p. 307 - 335.

GRYNSZPAN, Mario. Acesso e recurso à justiça no Brasil: algumas questões. In: CARVALHO, José Murilo de *et al.*. **Cidadania, Justiça e Violência**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1999. p. 99 - 114.

MARSHALL, T. H.. **Cidadania, classe social e status**. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Ed. Zahar Editores, 1965.

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil**. Clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Ed. 1997

O GLOBO. José Murilo de Carvalho. Entrevista 'O Brasil não será um grande país. Estou pessimista'. Por Manuel Carvalho, do Jornal Público, de Portugal, **O GLOBO**. 01 de janeiro de setembro de 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/cultura/livros/noticia/2022/09/jose-murilo-de-carvalho-o-brasil-nao-sera-um-grande-pais-estou-pessimista.ghtml>. Acesso em 01/02/2025.

PANDOLF, Dulce Chaves. Percepção dos direitos e participação social. In: CARVALHO, José Murilo de *et al.*. **Cidadania, Justiça e Violência**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1999. p. 45 - 58.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Introdução. O Estado de Direito e os não-privilegiados na América Latina. In: MÉNDEZ, Juan E., O'DONNELL, Guillermo & PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). **Democracia, violência e injustiça. O Não Estado de Direito na América Latina**. Tradução de Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2000. p. 11 - 29.

PZERWOSKI, Adam. Ama a incerteza e serás democrata In **Novos Estudos CEBRAP**, n. 9/36 e ss. Jul/1994

SADEK, Maria Thereza. O Poder Judiciário na Reforma do Estado. In BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge & SOLA, Lourdes (Orgs). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Ed. UNESP; Brasília, DF: ENAP, 1999. p. 293 - 324.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

SOUZA, Jessé de. **A modernização seletiva**: uma interpretação do dilema brasileiro. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 2000.

SOUZA, Jessé de. A gramática social da desigualdade brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 19 (54): 79-96, 2004.

SUTIL, Jorge Corrêa. Reformas judiciais na América Latina: boas notícias para os não-privilegiados. In MÉNDEZ, Juan E., O'DONNELL, Guillermo & PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). **Democracia, violência e injustiça. O Não Estado de Direito na América Latina**. Trad. Ana Luiza Pinheiro. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2000. p. 281 - 305.

VALOR - Jornal Valor Econômico. **Entrevista - José Murilo de Carvalho. Por Malu Delgado. Valor econômico**, v.21, n.4994, 06/05/2020. Política, p. A10. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/573078/noticia.html?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em dezembro de 2020.