

COPYRIGHT © 2001 by José Murilo de Carvalho

CAPA: Evelyn Grunmach

PROJETO GRÁFICO:
Evelyn Grunmach e João de Souza Leite

GR-BRASIL CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

C324c
2ª ed.
Carvalho, José Murilo de, 1939-
Cidadania no Brasil: o longo caminho / José Murilo de
Carvalho. – 2ª ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,
2002.

Inclui bibliografia
ISBN 85-200-0565-9

1. Cidadania – Brasil – História. 2. Democracia – Brasil
– História. 3. Brasil – Política e governo. I. Título.
CDD 323.60981
CDU 323.2.(81)

01-01103

Todos os direitos reservados. Proibida a reprodução, armazenamento ou
transmissão de partes deste livro, através de quaisquer meios, sem prévia
autorização por escrito.

Direitos desta edição adquiridos pela
EDITORA CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA
um selo da
DISTRIBUIDORA RECORD DE SERVIÇOS DE IMPRENSA S.A.
Rua Argentina 171, São Cristóvão, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 20921-380
Telefone (21) 2585-2000

PEIDIDOS PELO REEMBOLSO POSTAL
Caixa Postal 23.052, Rio de Janeiro, RJ – 20922-970
Impresso no Brasil
2002

Sumário

UNIDADE - IFCM
N.º CHAMADA 323.60981
V. 2.100
525112
C. 2535
P. 2535
DATA
N.º CPF
R.F.M.

INTRODUÇÃO: MAPA DA VIAGEM 7

Capítulo I: Primeiros passos (1822-1930) 15

O PESO DO PASSADO (1500-1822) 17
1822: OS DIREITOS POLÍTICOS SAEM NA FRENTE 25
1881: TROPEÇO 38
DIREITOS CIVIS SÓ NA LEI 45
CIDADÃOS EM NEGATIVO 64
O SENTIMENTO NACIONAL 76

Capítulo II: Marcha acelerada (1930-1964) 85

1930: MARCO DIVISÓRIO 89
OS DIREITOS SOCIAIS NA DIANTEIRA (1930-1945) 110
A VEZ DOS DIREITOS POLÍTICOS (1945-1964) 126
CONFRONTO E FIM DA DEMOCRACIA 144

Capítulo III: Passo atrás, passo adiante (1964-1985) 155

PASSO ATRÁS: NOVA DITADURA (1964-1974) 158
NOVAMENTE OS DIREITOS SOCIAIS 170
PASSO ADIANTE: VOLTAM OS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS (1974-1985) 173
UM BALANÇO DO PERÍODO MILITAR 190

Capítulo IV: A cidadania após a redemocratização 197

A EXPANSÃO FINAL DOS DIREITOS POLÍTICOS 200
DIREITOS SOCIAIS SOB AMEAÇA 206
DIREITOS CIVIS RETARDATÁRIOS 209

CONCLUSÃO: A CIDADANIA NA ENCRUZILHADA 219
SUGESTÕES DE LETURA 231

CAPÍTULO IV: A cidadania após a
redemocratização

Apesar da tragédia da morte de Tancredo Neves, a retomada da supremacia civil em 1985 se fez de maneira razoavelmente ordenada e, até agora, sem retrocessos. A constituinte de 1988 redigiu e aprovou a constituição mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo por isso o nome de Constituição Cidadã. Em 1989, houve a primeira eleição direta para presidente da República desde 1960. Duas outras eleições presidenciais se seguiram em clima de normalidade, precedidas de um inédito processo de impedimento do primeiro presidente eleito. Os direitos políticos adquiriram amplitude nunca antes atingida. No entanto, a estabilidade democrática não pode ainda ser considerada fora de perigo. A democracia política não resolveu os problemas econômicos mais sérios, como a desigualdade e o desemprego. Continuam os problemas da área social, sobretudo na educação, nos serviços de saúde e saneamento, e houve agravamento da situação dos direitos civis no que se refere à segurança individual. Finalmente, as rápidas transformações da economia internacional contribuíram para pôr em xeque a própria noção tradicional de direitos que nos guiou desde a independência. Os cidadãos brasileiros chegam ao final do milênio, 500 anos após a conquista dessas terras pelos portu-

gueses e 178 anos após a fundação do país, envoltos num misto de esperança e incerteza.

A EXPANSÃO FINAL DOS DIREITOS POLÍTICOS

A Nova República começou em clima de otimismo, embalada pelo entusiasmo das grandes demonstrações cívicas em favor das eleições diretas. O otimismo prosseguiu na eleição de 1986 para formar a Assembléia Nacional Constituinte, a quarta da República. A Constituinte trabalhou mais de um ano na redação da Constituição, fazendo amplas consultas a especialistas e setores organizados e representativos da sociedade. Finalmente, foi promulgada a Constituição em 1988, um longo e minucioso documento em que a garantia dos direitos do cidadão era preocupação central.

A Constituição de 1988 eliminou o grande obstáculo ainda existente à universalidade do voto, tornando-o facultativo aos analfabetos. Embora o número de analfabetos se tivesse reduzido, ainda havia em 1990 cerca de 30 milhões de brasileiros de cinco anos de idade ou mais que eram analfabetos. Em 1998, 8% dos eleitores eram analfabetos. A medida significou, então, ampliação importante da franquia eleitoral e pôs fim a uma discriminação injustificável. A Constituição foi também liberal no critério de idade. A idade anterior para a aquisição do direito do voto, 18 anos, foi abaixada para 16, que é a idade mínima para a aquisição de capacidade civil relativa. Entre 16 e 18 anos, o exercício do direito do voto tornou-se facultativo, sendo obrigatório a partir dos 18. A única restrição que permaneceu foi a proibição do voto aos conscritos. Embora também injustificada, a proibição atinge parcela pequena

da população e apenas durante período curto da vida. Na eleição presidencial de 1989, votaram 72,2 milhões de eleitores; na de 1994, 77,9 milhões; na última eleição, em 1998, 83,4 milhões, correspondentes a 51% da população, porcentagem jamais alcançada antes e comparável, até com vantagem, à de qualquer país democrático moderno. Em 1998, o eleitorado inscrito era de 106 milhões, ou seja, 66% da população.

Também em outros aspectos a legislação posterior a 1985 foi liberal. Ao passo que o regime militar colocava obstáculos à organização e funcionamento dos partidos políticos, a legislação vigente é muito pouco restritiva. O Tribunal Superior Eleitoral aceita registro provisório de partidos com a assinatura de apenas 30 pessoas. O registro provisório permite que o partido concorra às eleições e tenha acesso gratuito à televisão. Foi também extinta a exigência de fidelidade partidária, isto é, o deputado ou senador não é mais obrigado a permanecer no partido sob pena de perder o mandato. Senadores, deputados, vereadores, bem como governadores e prefeitos, trocam impunemente de partido. Em consequência, cresceu muito o número de partidos. Em 1979, existiam dois partidos em funcionamento; em 1982, havia cinco; em 1986, houve um salto para 29, estando hoje o número em torno de 30. Muitos desses partidos são minúsculos e têm pouca representatividade. De um excesso de restrição passou-se a grande liberalidade.

Do ponto de vista do arranjo institucional, o problema mais sério que ainda persiste talvez seja o da distorção regional da representação parlamentar. O princípio de "uma pessoa, um voto" é amplamente violado pela legislação brasilei-

ra quando ela estabelece um piso de oito e um teto de 70 deputados. Os estados do Norte, Centro-Oeste e Nordeste são sobre-representados na Câmara, enquanto que os do Sul e Sudeste, sobretudo São Paulo, são sub-representados. Uma distribuição das cadeiras proporcional à população daria aos estados do Sul e Sudeste mais cerca de 70 deputados no total de 513. Em 1994, o voto de um eleitor de Roraima valia 16 vezes o de um eleitor paulista. O desequilíbrio na representação é reforçado pelo fato de que todos os estados elegem o mesmo número de senadores. Como favorece estados de população mais rural e menos educada, a sobre-representação, além de falsear o sistema, tem sobre o Congresso um efeito conservador que se manifesta na postura da instituição. Trata-se de um vício de nosso federalismo, e difícil de extirpar, uma vez que qualquer mudança deve ser aprovada pelos mesmos deputados que se beneficiam do sistema.

Outros temas permanecem na pauta da reforma política. Tramitam no Congresso projetos para alterar o sistema eleitoral, reduzir o número de partidos e reforçar a fidelidade partidária. O projeto mais importante é o que propõe a introdução de um sistema eleitoral que combine o critério proporcional em vigor com o majoritário, segundo o modelo alemão. A idéia é aproximar mais os representantes de seus eleitores e reforçar a disciplina partidária. São também numerosos os partidários da introdução do sistema parlamentar de governo. Tais reformas são polêmicas sobretudo por causa da dificuldade em prever o impacto que podem ter.

No que se refere à prática democrática, houve frustrações mas também claros avanços. Um dos avanços tem a ver com o surgimento do Movimento dos Sem Terra (MST). De alcan-

nacional, o MST representa a incorporação à vida política de parcela importante da população, tradicionalmente excluída pela força do latifúndio. Milhares de trabalhadores rurais se organizaram e pressionam o governo em busca de terra para cultivar e financiamiento de safras. Seus métodos, a invasão de terras públicas ou não cultivadas, tangenciam a ilegalidade, mas, tendo em vista a opressão secular de que foram vítimas e a extrema lentidão dos governos em resolver o problema agrário, podem ser considerados legítimos. O MST é o melhor exemplo de um grupo que, utilizando-se do direito de organização, força sua entrada na arena política, contribuindo assim para a democratização do sistema.

Houve frustração com os governantes posteriores à democratização. A partir do terceiro ano do governo Sarney, o desencanto começou a crescer, pois ficou claro que a democratização não resolveria automaticamente os problemas do dia-a-dia que mais afligiam o grosso da população. As velhas práticas políticas, incluindo a corrupção, estavam todas de volta. Os políticos, os partidos, o Legislativo voltaram a transmitir a imagem de incapazes, quando não de corruptos e voltados unicamente para seus próprios interesses. Seguindo velha tradição nacional de esperar que a solução dos problemas venha de figuras messiânicas, as expectativas populares se dirigiram para um dos candidatos à eleição presidencial de 1989 que exibia essa característica. Fernando Collor, embora vinculado às elites políticas mais tradicionais do país, apresentou-se como um messias salvador desvinculado dos vícios dos velhos políticos. Baseou sua campanha no combate aos políticos tradicionais e à corrupção do governo. Representou o papel de um campeão da mora-

lidade e da renovação da política nacional. O uso eficiente da televisão foi um de seus pontos fortes. Em um país com tantos analfabetos e semi-analfabetos, a televisão se tornou o meio mais poderoso de propaganda. Fernando Collor venceu o primeiro turno das eleições, derrotando políticos experimentados e de passado inatacável, como o líder do PMDB, Ulysses Guimarães, e o líder do PSDB, Mário Covas. No segundo turno, derrotou o candidato do PT, o também carismático Luis Inácio Lula da Silva.

As eleições diretas, aguardadas como salvação nacional, resultaram na escolha de um presidente despreparado, autoritário, messiânico e sem apoio político no Congresso. Fernando Collor concorreu por um partido, o PRN, sem nenhuma representatividade, criado que fora para apoiar sua candidatura. Mesmo depois da posse do novo presidente, esse partido tinha 5% das cadeiras na Câmara dos Deputados. Era, portanto, incapaz de dar qualquer sustentação política ao presidente. A vitória nas urnas ficou desde o início comprometida pela falta de condições de governabilidade. O problema era agravado pela personalidade arrogante e megalomaniaca do candidato eleito. Os observadores mais perspicazes adivinharam logo as dificuldades que necessariamente surgiriam.

Embalado pela legitimidade do mandato popular, o presidente adotou de início medidas radicais e ambiciosas para acabar com a inflação, reduzir o número de funcionários públicos, vender empresas estatais, abrir a economia ao mercado externo. Mas logo se fizeram sentir as dificuldades decorrentes da falta de apoio parlamentar e da falta de vontade e capacidade do presidente de negociar esse apoio. Paralelamente, foram surgindo sinais de corrupção praticada por pessoas

próximas ao presidente. Os sinais tornaram-se certeza quando o próprio irmão o denunciou publicamente. Descobriu-se, então, que fora montado pelo tesoureiro da campanha presidencial, amigo íntimo do presidente, o esquema mais ambicioso de corrupção jamais visto nos altos escalões do governo. Por meio de chantagens, da venda de favores governamentais, de barganhas políticas, milhões de dólares foram extorquidos de empresários para financiar campanhas, sustentando a família do presidente e enriquecer o pequeno grupo de seus amigos.

Humilhada e ofendida, a população que fora às ruas oito anos antes para pedir as eleições diretas repetiu a jornada para pedir o impedimento do primeiro presidente eleito pelo voto direto. A campanha espalhou-se pelo país e mobilizou principalmente a juventude das grandes cidades. Pressionado pelo grito das ruas, o Congresso abriu o processo de impedimento que resultou no afastamento do presidente, dois anos e meio depois da posse, e em sua substituição pelo vice-presidente, Itamar Franco. O impedimento foi sem dúvida uma vitória cívica importante. Na história do Brasil e da América Latina, a regra para afastar presidentes indesejados tem sido revoluções e golpes de Estado. No sistema presidencialista que nos serviu de modelo, o dos Estados Unidos, o método foi muitas vezes o assassinato. Com exceção do Panamá, nenhum outro país presidencialista da América tinha levado antes até o fim um processo de impedimento. O fato de ele ter sido completado dentro da lei foi um avanço na prática democrática. Deu aos cidadãos a sensação inédita de que podiam exercer algum controle sobre os governantes. Avanço também foram as duas eleições presidenciais seguintes, feitas em clima de normalidade. Na primeira, em 1994,

foi eleito em primeiro turno o sociólogo Fernando Henrique Cardoso. Durante seu mandato, o Congresso, sob intensa pressão do Executivo, aprovou a reeleição, que veio a beneficiar o presidente na eleição de 1998, ganha por ele também no primeiro turno.

DIREITOS SOCIAIS SOB AMEAÇA

A Constituição de 1988 ampliou também, mais do que qualquer de suas antecedentes, os direitos sociais. Fixou em um salário mínimo o limite inferior para as aposentadorias e pensões e ordenou o pagamento de pensão de um salário mínimo a todos os deficientes físicos e a todos os maiores de 65 anos, independentemente de terem contribuído para a previdência. Introduziu ainda a licença-paternidade, que dá aos pais cinco dias de licença do trabalho por ocasião do nascimento dos filhos.

A prática aqui também teve altos e baixos. Indicadores básicos de qualidade de vida passaram por lenta melhoria. Assim, por exemplo, a mortalidade infantil caiu de 73 por mil crianças nascidas vivas em 1980 para 39,4 em 1999. A esperança de vida ao nascer passou de 60 anos em 1980 para 67 em 1999. O progresso mais importante se deu na área da educação fundamental, que é fator decisivo para a cidadania. O analfabetismo da população de 15 anos ou mais caiu de 25,4% em 1980 para 14,7% em 1996. A escolarização da população de sete a 14 anos subiu de 80% em 1980 para 97% em 2000. O progresso se deu, no entanto, a partir de um piso muito baixo e refere-se sobretudo ao número de estudantes matriculados. O índice de repetência ainda é

muito alto. Ainda são necessários mais de dez anos para se completarem os oito anos do ensino fundamental. Em 1997, 32% da população de 15 anos ou mais era ainda formada de analfabetos funcionais, isto é, que tinham menos de quatro anos de escolaridade.

No campo da previdência social, a situação é mais complexa. De positivo houve a elevação da aposentadoria dos trabalhadores rurais para o piso de um salário mínimo. Foi também positiva a introdução da renda mensal vitalícia para idosos e deficientes, mas sua implementação tem sido muito resista. O principal problema está nos benefícios previdenciários, sobretudo nos valores das aposentadorias. A necessidade de reduzir o déficit nessa área foi usada para justificar reformas no sistema que atingem negativamente sobretudo o funcionalismo público. Foi revogado o critério de tempo de serviço, que permitia aposentadorias muito precoces, substituído por uma combinação de tempo de contribuição com idade mínima. Foram também eliminados os regimes especiais que permitiam aposentadorias com menor tempo de contribuição. O problema do déficit ainda persiste, e, diante das pressões no sentido de reduzir o custo do Estado, pode-se esperar que propostas mais radicais como a da privatização do sistema previdenciário voltem ao debate.

Mas as maiores dificuldades na área social têm a ver com a persistência das grandes desigualdades sociais que caracterizam o país desde a independência, para não mencionar o período colonial. O Brasil é hoje o oitavo país do mundo em termos de produto interno bruto. No entanto, em termos de renda *per capita*, é o 34º. Segundo relatório do Banco Mundial, era o país mais desigual do mundo em 1989, medida a desigualdade pelo índice de Gini. Em 1997, o índice perma-

necia inalterado (0,6). Pior ainda, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a desigualdade econômica cresceu ligeiramente entre 1990 e 1998. Na primeira data, os 50% mais pobres detinham 12,7% da renda nacional; na segunda, 11,2%. De outro lado, os 20% mais ricos tiveram sua parcela da renda aumentada de 62,8% para 63,8% no mesmo período.

A desigualdade é sobretudo de natureza regional e racial. Em 1997, a taxa de analfabetismo no Sudeste era de 8,6%; no Nordeste, de 29,4%. O analfabetismo funcional no Sudeste era de 24,5%; no Nordeste era de 50%, e no Nordeste rural, de 72%; a mortalidade infantil era de 25% no Sudeste em 1997, de 59% no Nordeste, e assim por diante. O mesmo se dá em relação à cor. O analfabetismo em 1997 era de 9,0% entre os brancos e de 22% entre negros e pardos; os brancos tinham 6,3 anos de escolaridade; os negros e pardos, 4,3; entre os brancos, 33,6% ganhavam até um salário mínimo; entre os negros, 58% estavam nessa situação, e 61,5 % entre os pardos; a renda média dos brancos era de 4,9 salários mínimos; a dos negros, 2,4, e a dos pardos, 2,2. Esses exemplos poderiam ser multiplicados sem dificuldade.

A escandalosa desigualdade que concentra nas mãos de poucos a riqueza nacional tem como consequência níveis dolorosos de pobreza e miséria. Tomando-se a renda de 70 dólares — que a Organização Mundial da Saúde (OMS) considera ser o mínimo necessário para a sobrevivência — como a linha divisória da pobreza, o Brasil tinha, em 1997, 54% de pobres. A porcentagem correspondia a 85 milhões de pessoas, numa população total de 160 milhões. No Nordeste, a porcentagem subia para 80%. A persistência da desigualdade é apenas em parte explicada pelo baixo crescimento economi-

co do país nos últimos 20 anos. Mesmo durante o período de alto crescimento da década de 70 ela não se reduziu. Crescendo ou não, o país permanece desigual. O efeito positivo sobre a distribuição de renda trazido pelo fim da inflação alta teve efeito passageiro. A crise cambial de 1999 e a consequente redução do índice de crescimento econômico eliminaram as vantagens conseguidas no início.

DIREITOS CIVIS RETARDATÁRIOS

Os direitos civis estabelecidos antes do regime militar foram recuperados após 1985. Entre eles cabe salientar a liberdade de expressão, de imprensa e de organização. A Constituição de 1988 ainda 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 “mandado 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-anistivável. 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. Fora do âmbito constitucional, foi criado em 1996 o Programa Nacional dos Direitos Humanos, que prevê várias medidas práticas destinadas a proteger esses direitos. Cabe ainda mencionar como relevante a criação dos Juizados Especiais de Pequenas Causas Cíveis e Criminais, em

1995. Esses juizados pretendem simplificar, agilizar e baratear a prestação de justiça em causas cíveis de pequena complexidade e em infrações penais menores.

Essas inovações legais e institucionais foram importantes, e algumas já dão resultado. Os juizados, por exemplo, já têm tido algum efeito em tornar a justiça mais acessível. No entanto, pode-se dizer que, dos direitos que compõem a cidadania, no Brasil são ainda os civis que apresentam as maiores deficiências em termos de seu conhecimento, extensão e garantias. A precariedade do conhecimento dos direitos civis, e também dos políticos e sociais, é demonstrada por pesquisa feita na região metropolitana do Rio de Janeiro em 1997. A pesquisa mostrou que 57% dos pesquisados não sabiam mencionar um só direito e só 12% mencionaram algum direito civil. Quase a metade achava que era legal a prisão por simples suspeita. A pesquisa mostrou que o fator mais importante no que se refere ao conhecimento dos direitos é a educação. O desconhecimento dos direitos caía de 64% entre os entrevistados que tinham até a 4ª série para 30% entre os que tinham o terceiro grau, mesmo que incompleto. Os dados revelam ainda que educação é o fator que mais bem explica o comportamento das pessoas no que se refere ao exercício dos direitos civis e políticos. Os mais educados se filiam mais a sindicatos, a órgãos de classe, a partidos políticos.

A falta de garantia dos direitos civis pode ser medida por pesquisas feitas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes ao ano de 1988. Segundo o IBGE, nesse ano 4,7 milhões de pessoas de 18 anos ou mais envolveram-se em conflitos. Dessas, apenas 62% recorreram à justiça para resolvê-los. A maioria preferiu não fazer

nada ou tentou resolvê-los por conta própria. Especificando-se o conflito e as razões da falta de recurso à justiça, os dados são ainda mais reveladores. Assim, nos conflitos referentes a roubo e furto, entre os motivos alegados para não recorrer à justiça, três tinham diretamente a ver com a precariedade das garantias legais: 28% alegaram não acreditar na justiça, 4% temiam represálias, 9% não queriam envolvimento com a polícia. Ao todo, 41% das pessoas não recorreram por não crer na justiça ou por temê-la. Os dados referentes aos conflitos que envolviam agressão física revelam que 45% não recorreram à justiça pelas mesmas razões. É importante notar que também nessa pesquisa o grau de escolaridade tem grande importância. Entre as pessoas sem instrução ou com menos de um ano de instrução, foram 74% as que não recorreram. A porcentagem cai para 57% entre as pessoas com 12 ou mais anos de instrução. A pesquisa na região metropolitana do Rio de Janeiro, já mencionada, mostra que a situação não se alterou nos últimos dez anos. Os resultados mostram que só 20% das pessoas que sofrem alguma violação de seus direitos — furto, roubo, agressão etc. — recorrem à polícia para dar queixa. Os outros 80% não o fazem por temor da polícia ou por não acreditarem nos resultados.

A falta de garantia dos direitos civis se verifica sobretudo no que se refere à segurança individual, à integridade física, ao acesso à justiça. O rápido crescimento das cidades transformou o Brasil em país predominantemente urbano em poucos anos. Em 1960, a população rural ainda superava a urbana. Em 2000, 81% da população já era urbana. Junto com a urbanização, surgiram as grandes metrópoles. Nelas, a combinação de desemprego, trabalho informal e tráfico de

drogas criou um campo fértil para a proliferação da violência, sobretudo na forma de homicídios dolosos. Os índices de homicídio têm crescido sistematicamente. Na América Latina o Brasil só perde para a Colômbia, país em guerra civil. A taxa nacional de homicídios por 100 mil habitantes passou de 13 em 1980 para 23 em 1995, quando é de 8,2 nos Estados Unidos. Nas capitais e outras grandes cidades, ela é muito mais alta: 56 no Rio de Janeiro, 59 em São Paulo, 70 em Vitória. Roubos, assaltos, balas perdidas, seqüestros, assassinatos, massacres passaram a fazer parte do cotidiano das grandes cidades, trazendo a sensação de insegurança à população, sobretudo nas favelas e bairros pobres.

O problema é agravado pela inadequação dos órgãos encarregados da segurança pública para o cumprimento de sua função. As polícias militares estaduais cresceram durante a Primeira República, com a implantação do federalismo. Os grandes estados, como São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, fizeram delas pequenos exércitos locais, instrumentos de poder na disputa pela presidência da República. Uma das exigências do Exército após 1930 foi estabelecer o controle sobre as polícias militares. No Estado Novo, elas foram postas sob a jurisdição do Ministério da Guerra (como era então chamado o Ministério do Exército), que lhes vetou o uso de armamento pesado. A Constituição democrática de 1946 manteve parte do controle, declarando as polícias estaduais forças auxiliares e reservas do Exército. Durante o governo militar, as polícias militares foram postas sob o comando de oficiais do Exército e completou-se o processo de militarização de seu treinamento. Elas tinham seus órgãos de inteligência e repressão política que atuavam

em conjunto com os seus correspondentes nas forças armadas.

A Constituição de 1988 apenas tirou do Exército o controle direto das polícias militares, transferindo-o para os governadores dos estados. Elas permaneceram como forças auxiliares e reservas do Exército e mantiveram as características militares. Tornaram-se novamente pequenos exércitos que às vezes escapam ao controle dos governadores. Essa organização militarizada tem-se revelado inadequada para garantir a segurança 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 direitos. Nem no combate ao crime as polícias militares têm-se revelado eficientes. Pelo contrário, nas grandes cidades e mesmo em certos estados da federação, polícias militares e civis têm-se envolvido com criminosos e participado de um número crescente de crimes. Os que são expulsos da corporação se tornam criminosos potenciais, organizam grupos de extermínio e participam de quadrilhas. Mesmo a polícia civil, que não tem treinamento militarizado, se vem mostrando incapaz de agir dentro das normas de uma sociedade democrática. Continuam a surgir denúncias de prática de tortura de suspeitos dentro das delegacias, apesar das promessas de mudança feitas pelos governos estaduais. São também abundantes as denúncias de extorsão, corrupção, abuso de autoridade feitas contra policiais civis.

Alguns casos de violência policial ficaram tristemente célebres no país, com repercussão constrangedora no exterior.

Em 1992, a polícia militar paulista invadiu a Casa de Detenção do Carandiru para interromper um conflito e matou 111 presos. Em 1992, policiais mascarados massacraram 21 pessoas em Vigário Geral, no Rio de Janeiro. Em 1996, em pleno Centro do Rio de Janeiro, em frente à Igreja da Candelária, sete menores que dormiam na rua foram fuzilados por policiais militares. No mesmo ano, em Eldorado do Carajás, policiais militares do Pará atiraram contra trabalhadores sem-terra, matando 19 deles. Exceto pelo massacre da Candelária, os culpados dos outros crimes não foram até hoje condenados. No caso de Eldorado do Carajás, o primeiro julgamento absolveu os policiais. Posteriormente anulado, ainda não houve segundo julgamento. A população ou teme o policial, ou não lhe tem confiança. Nos grandes centros, as empresas e a classe alta cercam-se de milhares de guardas particulares para fazer o trabalho da polícia, fora do controle do poder público. A alta classe média entrincheira-se em condomínios protegidos por muros e guaritas. As favé-las, com menos recursos, ficam à mercê de quadrilhas organizadas que, por ironia, se encarregam da única segurança disponível. Quando a polícia aparece na favela é para trocar tiros com as quadrilhas, invadir casas e eventualmente ferir ou matar inocentes.

O Judiciário também não cumpre seu papel. O acesso à justiça é limitado a pequena parcela da população. A maioria ou desconhece seus direitos, ou, se os conhece, não tem condições de os fazer valer. Os poucos que dão queixa à polícia têm que enfrentar depois os custos e a demora do processo judicial. Os custos dos serviços de um bom advogado estão além da capacidade da grande maioria da popula-

ção. Apesar de ser dever constitucional do Estado prestar assistência jurídica gratuita aos pobres, os defensores públicos são em número insuficiente para atender à demanda. Uma vez instaurado o processo, há o problema da demora. Os tribunais estão sempre sobrecarregados de processos, tanto nas varas cíveis como nas criminais. Uma causa leva anos para ser decidida. O único setor do Judiciário que funciona um pouco melhor é o da justiça do trabalho. No entanto, essa justiça só funciona para os trabalhadores do mercado formal, possuidores de carteira de trabalho. Os outros, que são cada vez mais numerosos, ficam excluídos. Entretanto, a descrença da população na justiça e o sentimento de que ela funciona apenas para os ricos, ou antes, de que ela não funciona, pois os ricos não são punidos e os pobres não são protegidos.

A parcela da população que pode contar com a proteção da lei é pequena, mesmo nos grandes centros. Do ponto de vista da garantia dos direitos civis, os cidadãos brasileiros podem ser divididos em classes. Há os de primeira classe, os privilegiados, os "doutores", que estão acima da lei, que sempre conseguem defender seus interesses pelo poder do dinheiro e do prestígio social. Os "doutores" 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.

Ao lado dessa elite privilegiada, existe uma grande massa de "cidadãos simples", de segunda classe, que estão sujeitos aos rigores 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.

Essas pessoas nem sempre têm noção exata de seus direitos, e quando a têm carecem dos meios necessários para os fazer valer, como o acesso aos órgãos e autoridades competentes, e os recursos para custear demandas judiciais. Frequentemente, ficam à mercê da polícia e de outros agentes da lei que definem na prática que direitos serão ou não respeitados. Os "cidadãos simples" 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.

Finalmente, há os "elementos" do jargão policial, cidadãos de terceira classe. 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. Esses "elementos" são parte da comunidade política nacional apenas nominalmente. Na prática, ignoram seus direitos civis ou os têm sistematicamente desrespeitados por outros cidadãos, pelo governo, pela polícia. Não se sentem protegidos pela sociedade e pelas leis. Recebam o contato com agentes da lei, pois a experiência lhes

ensinou que ele quase sempre resulta em prejuízo próprio. Alguns optam abertamente pelo desafio à lei e pela criminalidade. Para quantificá-los, os "elementos" estariam entre os 23% de famílias que recebem até dois salários mínimos. Para eles vale apenas o Código Penal.