

# DEMOCRACIA E DIREITOS CIVIS NO BRASIL: UM DEBATE NECESSÁRIO

**Eduardo José Grin**

Consultor e pesquisador em gestão pública. Especialista em Sociologia (UFRGS) e mestrando em Ciência Política (USP), São Paulo, Brasil.

*E-mail: eduardogrin@uol.com.br*

**RESUMO:** Este artigo trata da relação entre democracia e direitos civis no Brasil e os limites históricos para a efetividade da lei e da justiça enfocando os efeitos dessa situação para a cidadania civil e sobre o comportamento dos cidadãos. Analisa-se o compromisso coronelista e suas consequências no cerceamento das liberdades civis na República Velha comparando com a realidade atual do país em que a violência contra o cidadão continua a ocorrer através das instituições públicas como a polícia ou da ineficácia das leis perante a justiça. O texto finaliza abordando alternativas que os cidadãos têm utilizado para enfrentar essa situação.

**Palavras-chave:** Justiça; Cidadania; Liberdades Civis; Democracia; Direitos.

**ABSTRACT:** The article deals with the relationship between democracy and civil rights in Brazil and the historical limits to the effectiveness of law and justice focusing on the effects of this situation for civil citizenship and about behavior of citizens. Analyses the colonel compromise and its consequences in the restriction of civil liberties in the Old Republic compared to the current reality of the country where violence against the citizen continues to occur through public institutions like the police or the ineffectiveness of laws brought to justice. The text concludes addressing alternatives that citizens have used to face this situation.

**Key words:** Justice; Citizenship; Civil Liberties; Democracy; Rights.

## INTRODUÇÃO

O debate sobre direitos civis e regime democrático é um importante tema na agenda de construção da cidadania no Brasil. Embora o país possua um governo e instituições representativas, parece haver um hiato na constituição de uma cidadania integral, especialmente na efetividade

dos direitos civis. Com esse enfoque, este trabalho fará uma reflexão sobre os desafios para a democracia no Brasil.

Inicialmente, é importante conceituar cidadania que, segundo Marshall (1967), se divide em três partes: civil, política e social. O elemento civil seriam os direitos necessários à liberdade individual (liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, direito de propriedade, fé e direito à justiça). Este último demonstraria a efetiva igualdade dos indivíduos para se defenderem conforme o devido encaminhamento processual<sup>1</sup>. Na Europa, a evolução histórica da cidadania teria, no tocante à igualdade civil, afirmado a liberdade individual e seu reconhecimento como um direito anterior ao governo representativo.

A evolução dos direitos da cidadania se amparou na liberdade individual para reivindicar participação na comunidade política com o surgimento dos governos representativos. Mesmo assim, há problemas, pois “os direitos civis deram poderes legais cujo uso foi drasticamente prejudicado por preconceito de classe e a falta de oportunidade econômica” (MARSHALL, 1967, p. 87-88). A estrutura social e econômica não favoreceu o exercício efetivo da igualdade formal atribuída ao cidadão. Marshall aborda essa questão enfatizando que o *status* de cidadão confere igualdade aos indivíduos, ainda que o sistema de classes sociais gere desigualdade real.

Assim, a liberdade efetiva de assinar contratos supõe uma igualdade formal e legal, mesmo sabendo que a desigualdade real pode ocorrer especialmente entre “patrões” e “empregados”. Penso que esta concepção possui uma visão de “desenvolvimento democrático” em que, de um lado, há a relação entre cidadão e igualdade formal na esfera pública e, de outro lado, o indivíduo e a desigualdade real no mundo privado. Na economia e na sociedade, a desigualdade real; no plano da política e do Estado a igualdade formal.

Os direitos sociais, compreendendo um mínimo para atenuar a pobreza, mas sem intenção de alterar os níveis de desigualdade, parecem cumprir a função de equilibrar as tensões entre o nível real e o nível formal da cidadania. Como tais direitos são patrocinados pelo Estado, infere-se que

---

<sup>1</sup> As outras duas partes são: a) o aspecto político: direito de participar no exercício do poder político como membro ou como eleitor; b) a cidadania social: o mínimo de bem-estar econômico, segurança e o direito de participar da herança social para os indivíduos terem uma vida civilizada (Marshall, 1967).

cabe a esse o papel regulador da questão *status* e classe social. Ou, de outra forma, o desenvolvimento da democracia e as contradições entre o plano real e formal da cidadania demandam a intervenção estatal para equilibrar expectativas de inclusão social. As políticas públicas deveriam garantir um mínimo de serviços essenciais viabilizando um *status* real de cidadania para os indivíduos poderem usufruir da herança social e econômica do país. Mas, segundo Marshall (1967, p. 94-95):

[...] a ampliação dos serviços sociais não é, primordialmente, um meio de igualar as rendas [...]. A igualação não se refere tanto a classes quanto a indivíduos componentes de uma população que é considerada, para essa finalidade, como se fosse uma classe. A igualdade de *status* é mais importante do que a igualdade de renda.

Ora, se cabe ao Estado garantir um “mínimo” e o que importa é a igualdade de *status*, parece que o desenho de políticas públicas proposto por Marshall visa equilibrar esses dois aspectos ainda que, para Marshall (1967, p. 96),

[...] benefícios na forma de um serviço possuem essa outra característica: os direitos do cidadão não podem ser definidos de modo preciso. [...] Um mínimo de direitos legalmente reconhecidos pode ser concedido, mas o que interessa ao cidadão é a superestrutura das expectativas legítimas.

Será que isso se refere às expectativas quanto ao *status* de cidadão ou às expectativas de inclusão social efetiva? Com tais questionamentos, quero apenas evidenciar o que me parece ser a busca em equilibrar o *status* de cidadão com o desenvolvimento da democracia e o papel a ser desempenhado pelas políticas sociais nesse processo. O Estado teria uma função de regular a ordem social garantindo o mínimo para os indivíduos se inserirem na competição. O poder público intervém para *reconhecer* e estender direitos sociais. É nesse sentido que, segundo penso, a regulação das expectativas dos cidadãos é um elemento analítico importante no modelo de Marshall.

Em resumo, os direitos civis igualam os indivíduos pela possibilidade legal de terem liberdades comuns. Os direitos políticos garantem aos indivíduos igualdade de participação na escolha do governo. Os direitos sociais definem um *mínimo* de igualdade considerando a desigualdade econômica e de oportunidades. Responder a esse modelo de forma integrada e

aproximar as expectativas do cidadão da realidade social parece ser o desafio das democracias de massa para obter legitimidade, que no modelo de Marshall, confere um papel importante ao *Estado* e suas políticas públicas.

Para Dahl (1971), as democracias são *regimes* inicialmente caracterizados pelas liberdades de participação e contestação. Sobretudo, com a competição política ampliada através dos partidos políticos, o sistema se tornaria mais inclusivo, pois as organizações partidárias buscam apoio de grupos sociais que mais facilmente participam da vida política ao serem mobilizados para votar. Onde ocorreu a introdução do sufrágio universal, alterou o funcionamento dos partidos e ampliou a politização dos eleitores. A poliarquia<sup>2</sup> seria o modelo mais avançado ao permitir uma maior expressão de interesses para traduzir as preferências manifestadas na sociedade em políticas públicas. A poliarquia como regime de governo permitiria o pleno exercício de direitos políticos e estaria assentada em *procedimentos* que regulam a competição e a participação. No entanto, se este regime possui as características citadas na nota de rodapé, os cidadãos têm garantias *legais* para participarem. Como nas democracias modernas, a estrutura legal é garantida pelo Estado, mesmo caracterizando a poliarquia como um regime, parece que algum nível de regulação do poder público é importante. Dahl (1971) analisa a competição e a participação de partidos, lideranças e eleitores que, no jogo político plural, produziriam demandas para o governo materializar em política pública.

Mas, para Dahl (1971), se existirem efeitos positivos na redução dos obstáculos à participação, seria válido conceber a ação do poder público para garanti-las? Nesse aspecto, penso que o papel do Estado para regular os *procedimentos* do jogo democrático não é explicitamente considerado pelo autor. Se direitos civis importantes para a competição política, tal como a liberdade de expressão, são assegurados, presume-se que deva existir algum nível de atuação das instituições estatais para garanti-los. Nesse sentido, acredito que o papel do Estado para regular os *procedimentos* do jogo democrático não é explicitamente considerado pelo autor.

---

<sup>2</sup> Para Dahl (2005), as poliarquias seriam regimes políticos onde se permitiria às pessoas formular preferências (liberdade de expressão e direito de voto, por exemplo), exprimir preferências (elegibilidade para cargos políticos, eleições livres e idôneas e fontes alternativas de informações, dentre outros aspectos) e ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo (direito de líderes políticos buscarem votos, instituições para fazer as políticas de governo de eleições, eleições livres e idôneas etc.).

Infere-se que se direitos civis, tal como a liberdade de expressão, estão assegurados, calcula-se que seria uma decorrência da ação das instituições estatais que antecede a competição política.

Penso que, nessa brecha, O'Donnell (1988)<sup>3</sup> destaca os limites de uma visão “politicista” da democracia<sup>4</sup>. Tal enfoque seria insuficiente, pois existem vínculos entre democracia, certa igualdade entre os cidadãos que possuem direitos, autonomia e responsabilidade perante a comunidade política. Mesmo com a premissa que os sistemas legais garantem aos indivíduos, igualdade perante a lei, não se podem desconsiderar fatores sociais que podem gerar algum nível de privação de *fato* (por exemplo, a pobreza extrema poderia influir negativamente na democracia).

Assim, O'Donnell (1998) aponta para uma dimensão intermediária e relativamente autônoma entre o regime político e as características socioeconômicas de um país. Este nível se “define pela extensão em que o “princípio da lei” é efetivo [...], ou, de forma equivalente, pela extensão em que a cidadania plena, civil e política foi alcançada pelo conjunto da população adulta” (O'Donnell, 1988, p. 41). Creio que essa concepção faz ressalvas à visão de Dahl sobre a poliarquia como um regime político e sua relação com os direitos civis. Igualmente se distingue da visão Marshall, quando enfatiza o papel do poder público na garantia de direitos sociais mínimos, pois caberia ao Estado assegurar, com primazia e, especialmente, na América Latina, a efetividade dos direitos civis.

Haveria um espaço a ser ocupado pela atuação do Estado, mesmo considerando a importância dos direitos políticos e sociais, para obter igualdade real dos cidadãos perante a lei. O PNUD (2004, p. 57) também destaca que “a relação entre regime democrático e Estado se fundamenta na existência de um sistema legal estatal, que, em primeiro lugar, sanciona e respalda os direitos e liberdades decorrentes do regime democrático [...]”. Em outra perspectiva, a democracia não é apenas um regime político e eleitoral e cabe ao Estado um papel regulador que não se resume a garantir um mínimo de igualdade social.

Por outro lado, os procedimentos da poliarquia podem servir para encaminhar soluções para temas substantivos. Para o PNUD (2004), o

<sup>3</sup> Mesmo vendo a democracia como um regime político que pode ser independente das características do Estado e da sociedade.

<sup>4</sup> Mesmo vendo a democracia como regime político que pode ser independente das características do Estado e da sociedade e que combinar democracia com justiça ou igualdade social seja pouco útil em termos de análise.

respeito das instituições estatais aos cidadãos é uma importante dimensão da democracia, pois ver os indivíduos como seres autônomos, e que agem de forma responsável, demanda garantias legais definidas pelo Estado. Esta seria a centralidade do estatuto da cidadania para evitar problemas de déficits democráticos e de ilegitimidade política do poder público, considerando este como um ente regulador dos conflitos existentes na sociedade.

Segundo este princípio, para O'Donnell (1988), a legislação deve ser aplicada de forma justa pelas instituições estatais, independente de critérios sociais, de classe ou de poder. Adotando procedimentos conhecidos por todos para casos equivalentes se garante imparcialidade e impessoalidade das instituições estatais. Este é um critério *mínimo* que se espera que seja obedecido, pois se os indivíduos são iguais para, por exemplo, celebrar contratos privados, eles devem esperar que o Estado lhes dê um tratamento igual em situações legalmente definidas. Normas universais são válidas para que os indivíduos reivindiquem tratamento igual em questões semelhantes.

Para O'Donnell (1988), os direitos civis e as obrigações dos cidadãos são relevantes para analisar a efetividade das poliarquias juntamente com as liberdades de participação e contestação. Em outros termos, uma democracia sem direitos civis efetivos é incompleta na função de desenvolver a cidadania integral. Cabe ao Estado atuar para garantir a aplicação substantiva da lei, uma vez que cidadãos privados desse amparo legal não podem ter comportamentos responsáveis (PNUD, 2004). Neste contexto, ver a democracia apenas como um *regime*, e sem a mediação do *Estado*, teria limites para compreender a efetividade dos direitos para os cidadãos.

Por isso, que, na América Latina, a democracia deve gerar uma cidadania integral (civil, política e social) (PUND, 2004)<sup>5</sup>, em que o regime eleitoral é condição fundamental, mas insuficiente. A democracia eleitoral possui uma visão mais restrita ao não englobar temas como direitos sociais e econômicos. Assim, a expansão da cidadania e a qualidade da democracia pressupõem o Estado de Direito para proteger as liberdades civis e políticas da cidadania. Deveria “existir um patamar mínimo de

---

<sup>5</sup> O relatório não defende uma visão em que a democracia deve eliminar a desigualdade social, mas sim que meios democráticos como a participação social e *accountability* ajudam os governos a enfrentar a pobreza e garantir a efetividade dos direitos civis.

igualdade entre os membros da sociedade que outorgue a todos um leque razoável de opções para exercer sua capacidade de escolha e sua autonomia” (PNUD, 2004, p. 61). A cidadania política e as regras de participação e contestação seriam insuficientes para garantir liberdade individual. A falta dessas garantias e a violência, que existe contra o cidadão na América Latina, são importantes déficits na eficácia das instituições e do sistema legal e, por conseguinte, na credibilidade do Estado-Nação (PNUD, 2004). Esta situação gera uma cidadania “truncada” especialmente pela inefetividade dos direitos civis.

Com base na literatura que aborda este tema, discutirei a evolução da democracia no país e a ausência efetiva de garantias para os direitos civis, com ênfase para o acesso à justiça e o problema da violência policial. Inicialmente, discuto a relação entre o coronelismo e seus efeitos sobre as liberdades individuais. Concluo essa parte do texto debatendo que, apesar da justiça e da polícia serem instituições públicas e estatais, ainda assim o cidadão não tem garantias relevantes para seus direitos civis.

## **1 DIREITOS CIVIS E DEMOCRACIA NO BRASIL**

O coronelismo foi um fenômeno importante na história da formação do governo representativo no Brasil. Seus efeitos superam o período específico em que vigorou até o final da República Velha (1930) particularmente em relação aos direitos civis. Este foi um sistema de poder formalmente assentando nos direitos políticos em prejuízo das liberdades civis da população. Conclui-se essa parte do texto destacando que as dificuldades para o exercício das liberdades civis e a inefetividade dos direitos individuais contra a cidadania ainda existem, não mais pela vigência do coronelismo em sua visão clássica, mas oriundo das instituições estatais.

### **1.1 O COMPROMISSO CORONELISTA, PODER LOCAL E AS LIBERDADES CIVIS**

O “coronelismo” é concebido por Nunes Leal (1978, p. 20) como:

[...] resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada [...], sobretudo, um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente

influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terra. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil.

O coronel era uma liderança local com força eleitoral e prestígio político pelos votos de cabresto que comandava. Assim, os direitos políticos formalmente garantidos a uma parcela da população se relacionavam negativamente com as liberdades civis, já que: a) o senhor da terra organizava um eleitorado dependente e composto de trabalhadores rurais analfabetos, sem consciência de seus direitos e tendo o patrão como benfeitor; b) o coronel, como chefe político local, nomeava o “juiz nosso” e o “delegado nosso”, o que fortalecia seu poder privado fazendo com que fossem frágeis os direitos civis<sup>6</sup>.

A manutenção da grande propriedade representava não só atraso econômico, mas um limite aos direitos civis ao impedir que os trabalhadores rurais fossem autônomos em relação à dependência do coronel. Os direitos civis também eram restringidos no tocante à mobilidade e à liberdade dos eleitores, pois ao coronel cabia mantê-los e transportá-los<sup>7</sup>. A cidadania política formal se confrontava com os limites reais impostos para o exercício da cidadania civil (liberdade de expressão, direito de ir e vir, por exemplo). A dominação política exercida por este poder privado sobre o eleitorado fazia da lei algo funcionalmente adequado aos seus interesses. O coronelismo seria o resultado da “rarefação” do poder público e de uma situação de compromisso deste com o poder privado dos coronéis. Estes exerceram, de forma extra-oficial, funções de Estado em relação à população dependente.

A eleição seria o momento de medir forças contra o chefe local oponente visando garantir o domínio político local. Assim, a relação entre

---

<sup>6</sup> A despeito da perda de poder econômico dos proprietários de terra, o compromisso sistêmico do coronelismo garantia a manutenção de seus interesses via a nomeação de juizes e delegados colocados a serviço dos mandões. O controle da nomeação desses cargos públicos era um importante instrumento de dominação (CARVALHO, 1977).

<sup>7</sup> A dependência e a baixa mobilidade dos trabalhadores rurais são contestadas por Paul Cammack (1979) ao enfatizar que, em Minas Gerais, o impacto da abolição do trabalho escravo, da extensão das ferrovias e da cultura do café gerou deslocamentos do mercado de trabalho. Não teria ocorrido a dependência do trabalhador rural descrita por Nunes Leal (1978).



o exercício do voto e a prática da violência é outra situação que afetaria as liberdades civis. A dependência dos eleitores e o voto de cabresto seriam expressões concretas da violência contra a autonomia dos indivíduos em face da obrigatoriedade de eleger o chefe local e seus candidatos. Conforme Nunes Leal (1978, p. 47):

[...] em certas circunstâncias, as ameaças e violências desempenham função primordial, porque semelhantes processos podem, por vezes, garantir o governo municipal à corrente local menos privilegiada. Mas a regra não é esta: a regra é o recurso simultâneo ao favor e ao porrete.

Tendo a polícia a seu lado, o chefe local usa este recurso tanto para reforçar os votos de cabresto como para comprovar a maioria de eleitores em seu favor. Não havia o poder público e este só se aproximava dos coronéis para obter apoio político. Em troca, o coronel detinha controle sobre a nomeação de cargos públicos especialmente para as funções de delegado de polícia e juiz. Porém, justiça controlada por agentes privados é a negação da justiça. “Não havia justiça, não havia poder verdadeiramente público, não havia cidadãos civis” (CARVALHO, 2002, p. 56-57).

O coronelismo impunha limites ao governo representativo e à democracia: donos de terra iludidos com o prestígio de poder obtido à custa de submissão política e o desamparo de seres quase subumanos confinados às grandes propriedades (NUNES LEAL, 1978)<sup>8</sup>. O poder político dos donos de terra se mantinha, portanto, à custa dos direitos civis dos trabalhadores rurais e de sua falta de autonomia.

O modelo interpretativo de Nunes Leal (1978) compreende que, no Brasil, o regime representativo e a formalização dos direitos políticos ocorreram antes da efetivação das liberdades civis. Sem referência à tese evolutiva dos direitos de Marshall, o autor enfatiza a existência formal de direitos políticos convivendo com os limites reais dos direitos civis. Ou seja, além da inadequação entre estrutura social e regime representativo também haveria problemas na relação entre direitos políticos e direitos civis. Analisando a Inglaterra, Marshall (1967) destaca que a mobilidade individual e a liberdade de contrato já eram direitos civis desde o século

---

<sup>8</sup> Aqui também residiria a natureza da dominação que ocorreu no Brasil e que foi caracterizada pela expansão lenta do poder de Estado penetrando na sociedade através de diversas formas, sendo o coronelismo e seu sistema de poder a expressão desse processo na Primeira República (CARVALHO, 1977).

XVIII. Tais direitos se combinavam com a expansão da economia de mercado e o fortalecimento do Estado-Nação. Esta situação era distinta do Brasil do século XX ainda marcadamente agrário, sem mercado interno, com forte proeminência do local na vida política, de modo que para Nunes Leal (1978, p. 258):

[...] as conseqüências ai estão: o mercado interno não se amplia porque a vida encarece e a população rural continua incapaz de consumir [...]. Fecha-se, assim, o círculo vicioso: no plano econômico, a agricultura rotineira e decadente, indústria atrasada e onerosa [e] [...] no plano político, sobrevivência do ‘coronelismo’, que falseia a representação política e desacredita o regime democrático.

Nestes termos, parece que, para o autor, o atraso da economia de mercado e industrial seria uma importante diferença a impactar a consolidação das liberdades civis e sua evolução para os direitos políticos, tal como teria ocorrido na Inglaterra, segundo o modelo explicativo de Marshall (1967).

O “descolamento entre a democracia formal e o exercício dos direitos civis” é também apontado por Oliveira Vianna (1987). O problema central da democracia brasileira não seria o sufrágio universal, visto que interessaria ao povo ter liberdade civil e individual. Este seria o desafio da democracia brasileira, pois não se pode almejar liberdade política sem assegurar direitos civis contra o arbítrio do poder público, especialmente das autoridades locais. Este desmando das autoridades e a violência contra o cidadão seriam constantes na história do país. Para o autor, a Primeira República, ao implantar a descentralização aos Estados, pôs a magistratura a serviço dos coronéis. O regime federativo serviria para esconder a defesa dos interesses de poder da oligarquia. Com isso, se gerou um atraso na construção das liberdades civis, com exceção do *habeas corpus*, que vinha se consolidando no Império. O complexo de “feudo” e de “clã”, que inibe as liberdades privadas, se agravava ainda mais com a indicação do “juiz nosso” e o “delegado nosso” pelas autoridades locais.

Por isso, seria falso dizer que, segundo Oliveira Vianna, onde há autogoverno, autonomia local e liberdade política com regime representativo e eleitoral existiria liberdade civil. No Brasil, a existência da primeira situação não garante a segunda e, em nome dos direitos políticos, tem-se sacrificado os direitos civis, sobretudo, o acesso efetivo à polícia e à justiça. Estas instituições, que deveriam ser públicas e estar a serviço dos

cidadãos, os submetem ao arbítrio de sua autoridade no âmbito do município. Assim, a garantia das liberdades civis só poderia resultar de um Poder Judiciário imparcial e afastado das influências do poder local. A federalização da justiça seria um meio do cidadão se defender do abuso de poder das oligarquias locais, como também da parcialidade e da partidarização do Poder Executivo. A liberdade civil, que é atacada pela polícia de partido e pelos chefes locais, deveria ter no judiciário e não no voto sua principal defesa.

Creio que o autor faz um diagnóstico adequado da realidade e se equivoca nas soluções propostas. A partidarização da política parece não ter remédio com as armas da democracia representativa, e a opressão dos direitos civis seria resolvida apenas pelo Poder Judiciário. Eleições, nesse quadro, seriam inviáveis e apenas legitimariam os interesses oligárquicos, do que se infere que garantir as liberdades civis seria uma prioridade, mesmo que com custos aos direitos políticos. Contra a descentralização republicana, um Judiciário forte poderia opor-se às tendências desagregadoras dos partidos oligárquicos. Assim, instituições estatais fortes poderiam até secundarizar a representação política se isso reduzisse os problemas para as liberdades civis. Uma autoridade carismática de base nacional e um regime de “descentralização desconcentrada” seriam as soluções, visto que, para Oliveira Vianna (1987, p. 160),

[...] o ponto vital da democracia brasileira não está no sufrágio liberalizado a todo o mundo, repito; está na garantia efetiva do homem do povo-massa [...] contra o arbítrio dos que [...] ‘são governo’. Pouco importa, para a democracia no Brasil, sejam essas autoridades locais eleitas diretamente pelo povo-massa ou nomeadas por investidura carismática: se elas forem efetivamente contidas e impedidas do arbítrio – a democracia estará realizada.

Esta visão, ao pôr o acento nas liberdades civis para caracterizar a democracia, confere um papel relevante às instituições estatais. E, se o jogo representativo tem um peso menor para a democracia, a relação entre Estado e Sociedade poderia ser realizada, por exemplo, sem a mediação de partidos políticos. Assim, como a sociedade estaria fragilizada pela inobservância dos direitos civis, e a democracia representativa pouco ajuda, supõe-se que o Estado deveria agir para suprir essa lacuna. Nesses termos, as regras e os procedimentos da democracia política não seriam suficientes para garantir a efetividade dos direitos civis.

## 1.2 LIBERDADES CIVIS E A INEFETIVIDADE DOS DIREITOS INDIVIDUAIS

O respeito aos direitos individuais, a aplicação da lei e o acesso à justiça ainda são aspectos que devem ser considerados para analisar a efetiva construção da cidadania no país. Para O'Donnell (1988), os direitos civis, na América Latina, apresentam deficiências, como: a) falhas na legislação que discriminam minorias gerando condições repugnantes e sem processo justo para acusados de crime; b) aplicação da lei de forma discricionária contra os mais fracos, pois estar sujeito à lei não significa ser portador de direitos e sim um sinal de fraqueza social; c) na relação das burocracias com os “cidadãos comuns” há opressão se este não possui vínculos sociais “apropriados”; d) discriminação no acesso ao judiciário e a processos judiciais; e) ilegalidade que convive com a legislação formal, mas aplicada de forma diferenciada, combinada com a informalidade da lei através de poderes privatizados (os poderes *fáticos*).

Há, pois, uma incompletude do Estado em sua dimensão legal. A existência de áreas privatizadas, sistemas legais informais e a influência na nomeação de juízes são exemplos de práticas de manutenção de poder que afetam o Estado legal e o funcionamento das poliarquias. Neste regime, vigora o “princípio da lei” que, vinculado aos direitos civis, deve se materializar em um Poder Judiciário independente para garantir que a interpretação da lei não seja arbitrária, seja facilmente acessível e que não ocorram atos de violência dos órgãos de segurança (polícia) contra o cidadão.

Na América Latina, este princípio não se aplica, pois há um sistema “dualista de justiça” que combina interesses de setores da elite econômica com a permanência de áreas do judiciário que ainda são intocadas e corrompidas. Muitos são excluídos do princípio da lei e se exageram as vantagens dos privilegiados. A “justificação substantiva do princípio da lei” deveria garantir a igualdade efetiva de todos os indivíduos diante dos preceitos legais. Atentar contra essa premissa do Estado legal gera uma cidadania truncada que pode, ao mesmo tempo, respeitar os direitos políticos e conviver com a inefetividade dos direitos civis. Por isso, na América Latina, a democracia deve lutar pela efetividade dos direitos civis e o acesso à justiça em favor da ampliação da cidadania civil.

Para Sadek (2005), a acessibilidade à justiça é fundamental para a efetividade da cidadania e dos direitos. No Brasil, segundo a autora, exis-

tem duas evidências contraditórias: volume alto de processos e graves problemas de acesso ao Judiciário. Alta demanda não corresponde a um alto número de demandantes, pois é um pequeno grupo de usuários que buscam os serviços do Judiciário. Antes que democratização de acesso ao Judiciário, há demandas demais e demandas de menos; poucos procurando muito e muitos procurando pouco (SADEK, 2001). A maior parte dos indivíduos ainda se mantém afastada dos tribunais, apesar dos avanços com a criação dos Juizados Especiais<sup>9</sup> e de iniciativas de ampliação do acesso à justiça tais como as realizadas pelo Ministério Público atuando diretamente com a população para solucionar demandas sem convertê-las em processos judiciais.

O número de processos no Judiciário não significa confiança da população no seu desempenho e na sua legitimidade como meio para a defesa de direitos. Ocorre uma procura da Justiça não para mediar conflitos, mas para postergar o cumprimento de suas obrigações. O efeito dessa utilização “oportunista” que congestionava seus serviços é a demora na obtenção de sentenças. Tais dificuldades de acesso à justiça favorecem a existência de direitos consagrados em lei, mas desrespeitados na prática. Este é um indicador de problemas para a efetividade das normas legais associada a uma visão de que a justiça estatal reproduz a desigualdade social atendendo as camadas ricas na divisão civil e os pobres na divisão penal. Em face da realidade do país, seria de se esperar que o Poder Judiciário fizesse o contrário diante das lacunas em relação aos direitos civis. A justiça no Brasil possui demandas pouco afetadas à garantia de direitos da cidadania, que é uma condição indispensável do Estado Democrático de Direito e das liberdades individuais (SADEK, 2001).

Assim, a autora parece concordar com a visão que critica a análise da democracia apenas como um regime político. Para o Brasil, essa é uma concepção de alcance limitado já que o Estado ainda é incompleto na efetividade, universalização e imparcialidade na aplicação das leis. Há, portanto, a necessidade de introduzir a variável da efetividade dos direitos civis garantidos pelo poder público. Mesmo não dispondo de evidências empíricas, creio que direitos civis frágeis incidem sobre a legitimidade da democracia, sobretudo, porque os cidadãos criam *expectativas* quanto à capacidade das instituições públicas responderem às suas

---

<sup>9</sup> Juizados para causas com teto de 40 salários mínimos e que buscam soluções mais conciliatórias para os conflitos.

demandas<sup>10</sup>. Nestes termos, penso que, no Brasil, estas *expectativas* dos cidadãos podem ter na efetividade dos direitos civis uma dimensão relevante. No país, ainda existe uma divisão entre os doutores, os crentes e os macumbeiros Carvalho (2005) a evidenciar que as instituições estatais ainda discriminam a população em relação aos seus direitos civis. Assim, se no plano da cidadania civil há esses limites, faz sentido a ênfase na efetividade dos direitos civis como um caminho importante para a democracia no Brasil.

### 1.3 LIBERDADES CIVIS E A VIOLÊNCIA CONTRA A CIDADANIA

No coronelismo, o poder do coronel em nomear o delegado “nosso” conferia o monopólio da violência para o chefe político local contra todos seus opositores e também contra a população. Mas, a realidade brasileira, mesmo após o final do regime militar, indica a permanência da violência policial contra os cidadãos. A diferença central é que, nesse contexto, não se trata mais de um poder privado dominado pelo coronel, mas da presença do Estado que, ao manter tais práticas, atinge a cidadania e seus direitos civis. Este é o aspecto central deste tópico do texto.

Segundo Piquet (1985), a principal deficiência das democracias na América Latina, que pode afetá-las negativamente, seria a falta de instituições que garantam os direitos e liberdades civis. No Brasil, ainda predominaria uma mentalidade do período autoritário com dificuldades de ajustar as instituições de segurança e justiça aos princípios da democracia. Haveria uma “crise dos direitos civis” expressa por sua baixa efetividade e no pouco controle civil sobre as forças policiais e militares.

O desafio da democracia seria fazer com que os direitos civis fossem tão longe quanto os direitos políticos. Para tanto, as instituições de justiça e segurança deveriam garantir a efetividade desses direitos para que a democracia se ampliasse com liberdades civis efetivas. Porém, a

---

<sup>10</sup> Neste comentário, a relação entre democracia e confiança do cidadão no funcionamento das instituições se coloca no terreno dos direitos civis. Przeworski (2008), segundo meu ponto de vista, fala das expectativas e legitimidade da democracia pelo lado dos direitos políticos, especialmente para destacar que a população mais pobre participa do jogo democrático e eleitoral com esperanças que suas vidas melhorem. O autor indica que a distribuição de renda e, adicionalmente, a educação tem um papel importante na sustentação da democracia. Mas, outra perspectiva é a crença da população nas instituições da democracia pelo respeito aos seus direitos civis que, mesmo esperançosos com uma melhor qualidade de vida, enfrentam problemas no tocante às suas liberdades civis.

“crise dos direitos civis” se expressaria no reduzido controle social sobre as forças policiais e militares. Se essas instituições não garantem oportunidades iguais de proteção legal, a democracia se fragilizaria amparada apenas nos direitos políticos. Assim, o Judiciário e a Polícia teriam de assegurar as liberdades civis para fortalecer a democracia. Visto que o desafio de democracias, como a brasileira, é a consolidação dos direitos civis, o controle sobre a ação policial é central. Com efeito, como as instituições policiais, ao invés de proteger o cidadão, ainda praticam atos de violência, tais como execuções sumárias nas abordagens junto à população (por exemplo, execuções sumárias ou alta taxa de letalidade – proporção entre o número de abordagens/número de mortes), mais ainda o tema do controle social adquire relevância.

Esta conduta das polícias militares seria uma ameaça às liberdades civis e para a democracia. Reduzir o emprego da violência pelas polícias militares é central para a democracia, pois, sem isso, se coloca em risco as garantias do cidadão. Diminuir a “economia da violência fatal” é uma exigência da prática democrática e da aplicação do “princípio da lei” para limitar o poder de funcionários que dispõem sobre a vida dos cidadãos (PINHEIRO, 1983). Não se trataria mais da relação entre violência e voto, tal como ocorria no coronelismo, mas de inibir a violência contra as liberdades civis praticada pelo Estado e seus reflexos sobre a legitimidade do regime democrático.

A inefetividade das liberdades civis tem, com a violência policial, um limitador que afeta a universalização de direitos. Esta é uma questão importante, pois se a noção de proteção individual é ameaçada por instituições estatais que deveriam protegê-la, fica difícil a percepção, pela população, de que sua condição de cidadão é real. Nesse caso, mesmo que a “ordem inversa” dos direitos do cidadão, segundo a tipologia evolutiva de Marshall, a que se refere (CARVALHO, 2002; 2005) possa ser questionada, comportamentos “desprovidos de convicção cívica” e que extrapolam os limites do poder de Estado, tal como ocorre com a violência policial, contribuem para a manutenção de uma “cidadania truncada”.

Na seção seguinte, discutirei alguns motivos que podem levar a democracia no Brasil a enfrentar dificuldades no tema dos direitos e liberdades civis.

## 2 A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA CIVIL E DA DEMOCRACIA NO BRASIL

A construção do Estado no Brasil se deu sem que o “princípio da lei” e das liberdades civis como esfera relativamente autônoma fossem realidades prévias, tal como nas “democracias originárias”. Por isso, a efetividade da lei seria, para O’Donnell (1988), o desafio central para um país como o Brasil que se ampara no Estado democrático de direito e num sistema legal que ordena as relações sociais. Mas, este entrelaçamento entre Estado, sociedade e regime político, típico das “democracias originárias”, é irreprodutível em outros contextos (CARVALHO, 2002).

No Brasil, sempre se dissociou as instituições de governo dos interesses existentes na sociedade. Este desencontro produziu uma formalização de procedimentos afastados das demandas reais da população e incidiu negativamente sobre suas liberdades e direitos. O Estado democrático, nos países originários, se completaria com a garantia plena de direitos civis e políticos. No Brasil, a “importação” de tais instituições e, sobretudo, do sistema legal reduziu-se a “uma dimensão vazia”. Na República Velha, por exemplo, o liberalismo se mostrou limitado, não superpôs a lei ao arbítrio e foi incapaz de universalizar os direitos civis. Apenas com a Revolução de 1930 o direito é retomado na modernização autoritária dirigida pelo Estado que, no Brasil, tem sido o motor das transformações jurídicas a projetar um modelo de civilização no plano das consciências.

Sob a bandeira do Estado Democrático de Direito, visando ampliar a democracia em relação à sociedade, se recorreu à tradicionalização progressiva das normas legais. O resultado foi um processo inconcluso de democracia e acesso à justiça. Apenas na Constituição de 1988 se retomou o tema dos direitos civis buscando ir além do formalismo jurídico para o plano da efetividade. Os limites dos direitos civis são um problema para a democracia no Brasil e o principal desafio seria assegurar as liberdades individuais de autonomia e auto-responsabilidade (CARVALHO, 2002).

No Brasil, as instituições do sistema político e da democracia possuem aspectos que tendem a ficar ocultos ou naturalizados na sua rotina de funcionamento. Por exemplo, a expansão do voto, mesmo sendo um espaço público em que é possível exercer a liberdade individual, não se estenderia, segundo a autora, aos “indignos” que se reproduzem à margem do reconhecimento social. Esta realidade limita de fato os direitos



civis e impacta o exercício dos direitos políticos. “É a dignidade, portanto, que designa a possibilidade da igualdade, de extensão dos direitos individuais e, em conseqüência, da própria noção de cidadania jurídica e política com a que ainda lidamos” (CARVALHO, 2002, p. 320). Esta desmoralização da política traz uma questão prévia à democracia no Brasil que é a garantia das liberdades civis. O abismo entre sociedade civil e sistema político tem graves implicações para a institucionalização da democracia no país. Menos que um déficit de cultura democrática enraizada, o problema no Brasil seria a permanência de uma estrutura institucional pouco afeta à concretização plena da cidadania jurídica e política. Haveria um descolamento entre Estado, sociedade e regime que mantém o tratamento dos direitos civis no terreno na ideologia e não de sua efetividade.

Assim, penso que autora vê como uma saída para esse dilema institucional o papel de elites políticas que sejam capazes de ultrapassar uma visão conservadora sobre o desenvolvimento da cidadania. Com efeito, sem garantias reais para as liberdades civis, a democracia política pode enfrentar problemas de legitimidade em seu funcionamento. O respeito efetivo aos direitos civis seria uma base sobre a qual se poderia avaliar o sucesso da democracia, já que não se pode construí-la sem essa premissa.

Colocada nessa perspectiva, acredito que, para Carvalho (2002), a solução do problema estaria mais na mudança de mentalidade da elite política buscando aproximar o plano jurídico-formal da efetividade dos direitos do que na mobilização da sociedade para ampliar conquistas das liberdades civis e políticas. Ou seja, se o abismo entre sociedade e política é grande, os canais de expressão dos cidadãos, além de serem inefetivos, teriam dificuldades de alterar a realidade. Caberia às elites políticas um importante papel para ajustar o plano real e o formal dos direitos civis e políticos. Mesmo que na sociedade brasileira inexistia um déficit de cultura democrática haveria uma tendência a buscar outros meios de expressão coletiva e de relações interpessoais cada vez mais afastados do jogo representativo, tal como movimentos comunitários para construir novos vínculos de solidariedade social e coletiva.

Outra abordagem para analisar o “desajuste” entre a estrutura institucional da democracia e a sociedade no Brasil compreende que o problema seria de governabilidade decorrente do “híbrido institucional que associa uma morfologia poliárquica, *excessivamente legisladora e regulatória*, a um hobbesianismo social pré-participativo e estatofóbico” (SANTOS, 1993, p. 79).

A cidadania civil estaria sujeita a um “confinamento” regulatório acarretando perda de credibilidade na lei. Os indivíduos teriam comportamentos isolados e não poliárquicos para fugir da avalanche regulatória do Estado. Uma nova institucionalidade sem valores cívicos produziria nos governos um vazio democrático (a ausência do cidadão) e a incapacidade das liberdades civis serem afirmadas no marco institucional do Estado de Direito. O tema dos direitos civis seria “extra Estado” e produto de comportamentos sociais o mais distante possível do poder público. Os direitos civis não seriam aqueles em que o arbítrio do Estado seria limitado, mas comportamentos negadores ou dissimuladores da ordem legal.

Santos (1993, p. 97) aponta que o Brasil, analisado como uma poliarquia, não teria problemas. A questão seria a presença de um hobbesianismo pré-participatório, pois mesmo ampliando as franquias eleitorais a população não se mostraria disposta a participar. Haveria uma recusa às instituições partidárias e associativas, contrariamente à expectativa poliárquica. Uma cidadania não poliárquica, alienada eleitoralmente, refratária a políticos e à participação em partidos convivendo em interações privadas com a parcela poliárquica da cidadania. Segundo o autor,

[...] credibilidade institucional não é subproduto automático de progresso material. É essa enorme massa urbanizada, envolvida pela dinâmica da acumulação econômica, sujeita a carências de todo o tipo, indiferente aos partidos e governantes e fugindo às malhas organizacionais de partidos, associações comunitárias, sindicatos e associações profissionais, é essa mesma massa, atomizada e vítima de múltiplos exemplos de violência pública e privada, que justamente *nega* a existência de elevada taxa de conflito, ou que nele esteja envolvida. A óbvia e escandalosa *ausência* de capacidade participativa (ou motivação), e à reduzida taxa de demandas, some-se absoluto descrédito na *eficácia* do Estado, e o estratagema de negar ter estado envolvido em algum tipo de conflito torna-se a mais eficiente estratégia de preservação, por sua conta e por seus próprios meios, de um mínimo de dignidade pessoal. Mas, em razão disso, uma cultura cívica que se estrutura extralimites institucionais da poliarquia, cuja expectativa quanto à eficácia elementar do Estado é próxima de zero (SANTOS, 1993, p. 98-99).

A cultura cívica da dissimulação fundamenta uma institucionalização alternativa à poliarquia e sua legislação. Há, nesse caso, impactos sobre as liberdades civis que não seriam garantidas pelo Estado. Funções bási-

cas da poliarquia como provisão de segurança e administração da justiça não alcançam parcela considerável da população brasileira. A erosão institucional fortalece a desconfiança dos indivíduos também em seu convívio social, pois se voltam para si próprios gerando a primazia do privado sobre o público. A sociedade, dessa forma, retorna ao estado de natureza hobbesiana face à ausência de normas universalmente aceitas. Estes comportamentos não poliárquicos, ao mesmo tempo em que negam a mediação do Estado na regulação e planejamento da vida coletiva, deslegitimam a construção das liberdades civis amparada no Estado de Direito. Democracia e direitos civis passam a ser esferas alheias ao cotidiano da sociedade. Eliminar a cultura cívica predatória, que não reconhece um mínimo de cidadania civil, seria um esforço para alterar a oposição a um Estado altamente regulatório e distante da população. Esse hiato institucional, desprovido de uma universalização mínima de direitos civis, não permitirá romper o círculo vicioso de uma cidadania que não acredita nas instituições centrais da poliarquia (os partidos, a justiça e a polícia como garantidoras da lei) e de um Estado incapaz de garantir o mínimo de bem-estar à cidadania. Sem isso, a sociedade brasileira não conseguirá criar uma cultura cívica que, amparada nos direitos civis, possa superar o hobbesianismo pré-participatório que ainda vigora no país<sup>11</sup>.

O “confinamento regulatório” do Estado tem um peso importante na análise do autor sobre a cidadania no Brasil. Mas, como resolver, nos termos do problema colocado por Santos (1993), a relação entre universalização dos direitos civis e o marco regulatório estatal? Se a questão é a desconfiança da população no funcionamento das instituições estatais, a universalização da cidadania civil pode não equacionar essa questão. Se o que pesa é a legislação excessiva, como combinar ampliação de direitos civis, que demandam novos marcos legais, no âmbito das instituições estatais? Esta me parece ser uma questão em aberto no raciocínio do autor quando trata do desenho político-institucional e sua relação com os comportamentos cívicos do cidadão.

---

<sup>11</sup> O brasileiro tem senso de independência individual, mas não senso de liberdade cívica para respeitar o outro e ser assim compatível com a democracia. Este puro individualismo não ajuda a construir o espaço público como essência do governo democrático para conciliar interesses divergentes. Esta concepção falha de liberdade e de individualismo não contém a visão de dever embutida na idéia de direito civil. Sua ausência compromete o exercício dos direitos políticos, pois este para ser consciente não pode prescindir da noção de direitos e deveres formalmente legitimados e aceitos pelos indivíduos e pela sociedade Carvalho (2005).

## CONCLUSÃO

Analisada a construção da cidadania no Brasil pelo prisma da comparação histórica com os países desenvolvidos, sobretudo, a partir da experiência inglesa de surgimento e consolidação dos direitos civis, ou ainda, pelos padrões democráticos instituídos em regimes poliárquicos há uma realidade dual. De um lado, os procedimentos jurídicos e as regras do jogo democrático estão assentados em um conceito generoso de cidadania amparado na universalidade de direitos civis e políticos. Por outro lado, a realidade do convívio dos cidadãos com as instituições estatais e a forma como as estruturas públicas se relacionam com a sociedade evidenciam uma faceta menos inclusiva.

Esta situação gera uma indefinição dos limites claros sobre o que é autoridade ou quando ocorre alguma prepotência de atuação dos agentes públicos na relação com os cidadãos. Geralmente, o problema não é a falta de normas e procedimentos, mas de transgressões, pequenas ou grandes, que vão autorizando o distanciamento entre a efetividade da lei e a realidade das práticas que se institucionalizam atentando contra os direitos civis.

É esta situação que incide, como apontado anteriormente no texto, sobre a forma como Estado e Sociedade se relacionam. No Brasil, o Estado, historicamente, teve um papel importante na organização da vida social e política. Este traço característico de nossa formação conferiu um peso significativo para os agentes públicos no seu relacionamento com a sociedade e que influi na concepção de autoridade estatal derivada desse processo histórico.

Assim, se o Estado é quem define os parâmetros da cidadania e também regula a vida coletiva, ajustando os limites do que é aceitável como justo e legal, ele deve, portanto, legitimar tais padrões de conduta na sua prática cotidiana. Porém, quando o cerceamento às liberdades civis ocorre, seja pela presença dos poderes *fáticos*, seja como efeito da violência praticada pelo poder público contra o cidadão, tem-se uma demonstração negativa do relacionamento do Estado com a Sociedade. Quando práticas como o coronelismo, ainda que suavizadas e maquiadas, persistem em várias regiões do país e quando a polícia se comporta como um poder paralelo é preciso revisitar os conceitos de democracia e direitos civis, bem como as visões de mundo que sustentam o modelo de sociedade que se deseja construir.

No Brasil, o problema dos direitos civis não é a falta de instituições universalizantes à disposição dos cidadãos. A questão central é o hiato entre a histórica tendência a fazer da construção da legislação uma espécie de *mea culpa* quando confrontada com a dura realidade de exclusão social que contribui para inibir a efetividade dos direitos civis. É, nesse sentido, que a sociedade se autoriza a construir uma cidadania negativa que convive em dois planos: o formal e suas instituições das quais a população quer distância porque não confia ou desacredita em sua capacidade de fazer valer a lei e a justiça e da vida cotidiana em que prevalece sua conduta como indivíduo que, no mais das vezes, se vê deliberadamente afastado do convívio coletivo capaz de gerar comportamentos cívicos com um nível maior de *responsiveness*. Ou, quando isso ocorre, os novos modelos de sociabilidade se colocam afastados do poder público constituindo, por exemplo, vínculos comunitários e de solidariedade, por local de moradia ou alguma forma gerar uma identidade coletiva capaz de construir uma visão compartilhada de valores e práticas sociais consideradas justas pelos seus integrantes e respeitadas por todos.

Portanto, o desafio para a efetividade dos direitos civis no Brasil parece ter de responder, segundo os autores analisados neste trabalho, ao duplo desafio de construir uma nova institucionalidade em que as normas legais sejam garantidas pelo Estado e uma cidadania que busque, na sua prática, legitimar as leis e as liberdades civis. A questão central é como desenvolver e legitimar um processo de construção de cidadania civil que compartilhe os mesmos valores democráticos e práticas coletivas no âmbito do Estado e da Sociedade. Esta é uma das razões que faz da relação entre democracia e direitos civis um debate necessário e atual no Brasil.

## REFERÊNCIAS

CAMMACK, Paul. O “Coronelismo” e o “Compromisso Coronelista”: uma crítica. *Cadernos do Departamento de Ciência Política*, Belo Horizonte, n. 5, p. 1-20, 1979.

CARVALHO, José Murilo. *Murilo Pontos e Bordados: escritos de história e política*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

\_\_\_\_\_. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 229-250, 1977.

CARVALHO, Maria Alice Rezende de. Cultura política, capital social e a questão do déficit democrático no Brasil. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ; Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. p. 297-335.

DAHL, Robert A. *Democratization and Public Opposition in Poliarchy: Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University, 1971.

\_\_\_\_\_. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 2005.

LEAL, Vitor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.

MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 51, p. 37-61, 1998.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência sem controle e militarização da polícia. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 1, p. 8-12, 1983.

PIQUET, Leandro Carneiro. Democratic Consolidation and Civil Rights: Brazil in comparative perspective. In: KINZO, Maria D'Alva and DUNKERLEY, James (eds.). *Brazil since 1985: Politics, Economy and Society*. London: Institute of Latin American Studies, 2003. p. 232-250.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). *A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs*. São Paulo: LM&X, 2004.

PRZEWORSKI, Adam. *The poor and the viability of democracy*. New York University: mimeo, 2008.

SADEK, Maria Tereza. Efetividade de Direitos e Acesso à Justiça. In: RENAULT, Sérgio Rabelo Tamm; BOTINI, Pierpaolo (Orgs.). *Reforma do judiciário*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 271-289.

SADEK, Maria Tereza; LIMA, Fernão Dias de; ARAÚJO, José Renato de Campos. O Judiciário e a prestação de justiça. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Acesso à justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2001. p. 13-41.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. 3.ed. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Edusp; Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1987.

**Data Recebimento: 19 de agosto**

**Data Aceite: 11 de setembro**