

CIDADANIA NO BRASIL

Angelita Matos Souza¹

Resumo: Neste texto, o objetivo é discutir algumas ideias conhecidas sobre cidadania no Brasil – cultura estatizante e tendência ao militarismo – propondo uma interpretação que elege fatores históricos-políticos como mais importantes.

Palavras-chave: cidadania; escravidão; desenvolvimento capitalista.

CITIZENSHIP IN BRAZIL

Abstract: In this text, the aim is to discuss some known ideas about citizenship in Brazil - culture of state and the tendency of militarism - proposing an interpretation that elects historical-political factors like more important.

Keywords: citizenship; slavery; capitalist development.

INTRODUÇÃO

Faremos aqui algumas considerações sobre o tema da cidadania no Brasil, a partir da definição breve dos três campos de direitos que compõem o conceito de cidadania na definição clássica de T.H. Marshall (1967), em *Cidadania, classe social e status*. Retomaremos o esquema de Marshall a fim de comentar supostos efeitos da inversão na ordem de evolução dos direitos para a conformação da cidadania no Brasil, à luz da obra de José Murilo de Carvalho (2013): *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. A intenção é defender uma via distinta para compreensão da história da cidadania no Brasil, articulada às características principais do processo de desenvolvimento do capitalismo: trabalho escravo como ponto de partida, desenvolvimento retardatário, acelerado e sob o signo da dependência.

Isto é, fatores trans-históricos como *estadania* herdada da cultura ibérica e fortalecida pela inversão na ordem dos direitos, bem como suposta tendência ao militarismo, para nós, teriam menos importância para compreensão da cidadania no Brasil que os fatores relacionados à história política delimitados pelas características do processo de desenvolvimento capitalista no país. Assim, da perspectiva *cultural*, da longa duração, o sistema de valores herdado do passado escravista constituiria o principal obstáculo à evolução da cidadania; ao passo que as intervenções militares menos que indicativas de uma tendência genérica seriam determinadas por instabilidades políticas decorrentes do caráter tardio e acelerado do processo de

¹ Docente da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Departamento de Planejamento Territorial e Geoprocessamento (DEPLAN) do Instituto de Geociências e Ciências Exatas (IGCE) do Campus de Rio Claro/SP. angelitams@uol.com.br

desenvolvimento capitalista, promovendo alterações rápidas de hegemonia no interior do bloco no poder.

OS TRÊS CAMPOS DE DIREITOS E O BRASIL

Como é conhecido, para Thomas H. Marshall (1967) a cidadania comporta três campos de direitos: civis, políticos e sociais. Em sua obra *Cidadania, classe social e status*, o autor opera com um esquema evolutivo para compreensão do caso inglês. Os direitos civis, consolidados no século XVIII, dizem respeito aos direitos necessários às liberdades individuais - de ir e vir, de realizar contratos, de professar uma fé. Os direitos políticos datariam do século XIX, consagrando o direito de participação no exercício do poder político - de escolher representantes, de se candidatar a cargos políticos. Os direitos sociais teriam se consolidado no século XX, relacionados ao processo de distribuição da riqueza socialmente produzida. Vale observar que, como definiu Thomas Hobbes em *Leviatã*, enquanto lei é ordem (deve ser obedecida), direito é liberdade. No caso dos direitos civis: liberdade de ir e vir, de realizar contratos; no caso dos direitos políticos: liberdade de escolher representantes e de ser representante; no caso dos direitos sociais: liberdade dos constrangimentos e inseguranças impostos pelas “leis do mercado” à força de trabalho.

As críticas mais conhecidas ao enfoque de Marshall vão justamente ressaltar o fato de a ordem dos fatores não ser a regra em todos os países (em vários países, como no Brasil, direitos sociais precederam direitos políticos), muito embora os direitos civis devam necessariamente anteceder os direitos políticos universais. Ademais, segundo os críticos, Marshall compartilharia de uma visão idílica das elites econômicas e políticas dominantes, destacando mais o papel dessas na consagração dos direitos que o papel das lutas dos trabalhadores. O autor superestimaria a iniciativa das primeiras e não formularia devidamente o papel das lutas populares no processo de formação e evolução da cidadania (SAES, 2000).

Conforme Décio Saes (retomando Hirschman “no seu fascinante *A retórica da reação*”) a instauração dos direitos políticos e sociais, defendida pelos trabalhadores, foi sendo sucessivamente postergada devido às posições antidemocráticas das classes dominantes (SAES, 2000). Em *Democracia ou bonapartismo*, Domenico Losurdo (2004), na mesma linha, destacará como burguesia & pensadores liberais se opuseram à consecução da cidadania política reivindicada pelos trabalhadores, sendo esse entendimento o de vários estudiosos que se dedicaram ao estudo da cidadania moderna. Mas num sentido específico, Marshall estaria correto: a cidadania civil é condição (todavia insuficiente) para a conquista da cidadania política, pois

(...) sem a atribuição da liberdade civil a todos os homens e sem o reconhecimento, por parte do Estado, da igualdade entre todos os homens (...) não é possível atribuir-lhes direitos políticos. Aquele a quem se nega a capacidade de se movimentar livremente e de celebrar livremente atos de vontade (como os contratos) não pode ver reconhecida a sua liberdade política; isto é, a sua capacidade de eleger os governantes e de se fazer eleger como governante.” (SAES, 2000:11)

Numa palavra, somente os direitos civis são inerentes ao capitalismo² e condição para consagração dos direitos políticos, por sua vez, estes últimos contribuem, mas não são condição para os direitos sociais. No caso inglês, analisado por Marshall, a evolução teria efetivamente sido essa: direitos civis → direitos políticos → direitos sociais. E seu estudo tornou-se referencial nas análises concretas sobre a evolução da cidadania pelo mundo. José Murilo de Carvalho (2013), na obra que é também leitura obrigatória, mas para abordagem no caso brasileiro, entende que:

Uma das razões para nossas dificuldades [para consecução da cidadania] pode ter a ver com a natureza do percurso que descrevemos. A cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, num período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito de voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo. (2013: 220)

Para Carvalho, por certo que não seria correto achar que há um único caminho para a cidadania, historicamente não foi assim sequer dentro da própria Europa, porém, para ele, seria razoável supor que “caminhos diferentes afetam o produto final, afetam o tipo de cidadão, e, portanto, de democracia, que gera” (2013: 220). O que seria mais verdadeiro em se tratando de países nos quais a inversão é total, com os direitos sociais na base da pirâmide, como ocorreu no Brasil. Para o autor seriam várias as consequências dessa inversão, sendo a mais importante: a excessiva valorização do Poder Executivo. Quando direitos sociais são consagrados por regimes autocráticos, como no caso brasileiro, com o Legislativo fechado ou desempenhando um papel decorativo, para o grosso da população, a centralidade do Executivo é que se impõe. O que reforçaria uma longa tradição portuguesa, ou ibérica, de patrimonialismo:

O Estado é sempre visto como todo-poderoso, na pior hipótese como repressor e cobrador de impostos; na melhor, como um distribuidor paternalista de empregos e favores. A ação política nessa visão é, sobretudo orientada para a negociação direta com o governo, sem passar pela mediação da representação. (...) Essa cultura orientada mais para o Estado do que para a representação é o que chamamos de “estatania”, em contraste com a cidadania. (.) Ligada à preferência pelo Executivo está a busca por um messias político, por um salvador da pátria. (...) Pelo menos três dos cinco presidentes eleitos pelo voto popular após 1945, Getúlio Vargas, Jânio Quadros e Fernando Collor, possuíam traços messiânicos. Sintomaticamente, nenhum deles terminou o mandato, em boa parte por não se conformarem com as

² Direitos civis “sem os quais o capitalismo não pode ser implantado. Esses direitos elementares não são ilusórios; eles representam prerrogativas reais, conquistadas a duras penas pela classe trabalhadora mediante lutas contra as classes dominantes” (SAES, 2000: 10)

regras do governo representativo, sobretudo com o papel do Congresso. (CARVALHO, 2013:221)

É curioso como a descrição acima (descontado o fator *cultura ibérica*) lembra as análises de Tocqueville sobre a França (estadocêntrica), comparativamente aos EUA (liberal)³. O que não impediu o país de construir uma das democracias representativas mais avançadas da Europa, a despeito das experiências autocráticas que também marcam a história do desenvolvimento capitalista naquele país - onde direitos sociais também foram conferidos em períodos autocráticos. E nos EUA, onde a idolatria ao Estado não parece fazer parte da cultura política, direitos civis e políticos universais foram conquistados somente nos anos sessenta do século XX.

Também não são poucos os autores que identificam na cultura pró-Estado a raiz do desenvolvimento de Estados de Bem-Estar Social e existem *Welfare States* avançados dentro do modelo conservador-corporativo. Mas para Carvalho (2013) outro fator *limitante* da cidadania no Brasil, relacionado com a inversão na ordem dos direitos, seria o corporativismo dominante em movimentos sindicais e na distribuição de direitos sociais no Brasil. Todavia talvez tenha sido essa a forma possível de distribuição de direitos à época (para fazer frente ao projeto de industrialização e/ou por razões político-ideológicas), sendo que Getúlio Vargas foi o melhor presidente que este país já teve (o que não necessariamente é um elogio), e a despeito do controle estatal imposto aos sindicatos na fase ditatorial esses sindicatos tornar-se-iam bastante combativos no período entre 1945-1964, não se podendo descartar que o *adiantamento varguista* possa também ter queimado etapas positivamente no campo sindical.

Enfim, parece-nos que os argumentos centrais de Carvalho são controversos. Por isso, à luz dos estudos de Décio Saes, vamos expor um caminho interpretativo um pouco distinto, sem abrir mão do estudo de Carvalho em vários aspectos.

O TRABALHO ESCRAVO

O trabalho escravo representa em todos os sentidos um enorme atraso histórico para a evolução da cidadania em qualquer lugar, resultando sempre em cultura hierárquica, anti-universalista, racista, discriminação e desvalorização do trabalhador manual, restrições (formais ou informais) aos direitos civis e/ou políticos. O que, sem dúvida, Carvalho reconhece (2013: 45-53), contudo o autor confere peso decisivo para inversão na ordem dos direitos e, por conseguinte, ao fator *estadania* reforçado pela cultura ibérica.

Comparando Brasil e EUA, o autor menciona algumas diferenças que vale retomar. A escravidão no Brasil era um fenômeno bastante difundido, apesar de mais concentrado em algumas regiões. Diferentemente, portanto, dos EUA, onde estava limitada aos estados do sul, sobretudo os produtores de algodão. Conforme Carvalho, naquele país geograficamente havia uma linha divisória e o escravo do sul que fugia encontrava a liberdade no norte, ao passo que no Brasil era difícil fugir da escravidão porque ela estava disseminada e os quilombos eram duramente

³ Ver textos de Marcelo Jasmin sobre Tocqueville. Por exemplo: Despotismo e História na Obra de Alexis de Tocqueville. Disponível em <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/jasmintocqueville.pdf>, acesso em 13/04/2013.

reprimidos. Sem falar que os quilombos que sobreviviam mais tempo acabavam reproduzindo em alguma medida a escravidão e muitos libertos possuíam escravos (praticamente não havia modelo alternativo). Ademais, enquanto nos EUA, interpretações protestantes (Carvalho menciona os *quakers*) se contrapuseram à escravidão, no Brasil a igreja católica não combateu o regime de trabalho escravo em nenhuma instância (interpretação da bíblia ou em ação prática). Diferenças de tratamento aos ex-escravos após a abolição também são observadas pelo autor: distribuição de terras, incentivo ao alistamento eleitoral, esforço significativo de congregações religiosas e governos para educar os ex-escravos nos EUA. Não obstante, como fim intervenção militar no Sul, algumas conquistas foram perdidas e retomadas apenas 100 anos depois. “Mas a semente tinha sido lançada, e os princípios orientadores estavam lá” (2013: 52).

No Brasil, aos libertos nada foi proporcionado: nem educação, nem terras, nem empregos, que, quando encontrados eram sempre muito mal remunerados. Nos períodos democráticos, a interdição do voto aos analfabetos (que vigorou até a Constituição Federal de 1988) limitou a participação política democrática de maneira generalizada (embora sob práticas oligárquicas analfabetos pudessem votar), com os baixos salários acirrando a tendência para desvalorização do trabalhador, ao racismo e à discriminação. Apenas na atual experiência democrática, afrodescendentes têm conseguido se organizar mais para defesa dos seus interesses. De todo modo, sobre os EUA é possível afirmar que uma semente que leva cem anos para dar frutos é indicativa do quanto à herança discriminatória da escravidão foi forte também nos EUA. Como escreveu Braudel:

(...) Certas estruturas, por viverem muito tempo, tornam-se elementos estáveis de uma infinidade de gerações: atravancam a história, incomodam-na, portanto, comandam-lhe o escoamento. Outras estão mais prontas a se esfarelar. Mas todas são ao mesmo tempo, sustentáculos e obstáculos. Obstáculos assinalam-se como limites (envolventes, no sentido matemático), dos quais o homem e suas experiências não podem libertar-se. Pensai (...) nestas ou aquelas coerções espirituais: os quadros mentais também são prisões de longa duração (BRAUDEL, 1992: 50).

Em suma, o trabalho escravo produz um sistema de valores nefasto ao desenvolvimento da cidadania em qualquer país que tenha passado por essa experiência⁴. A herança *cultural* imposta pelo trabalho escravo é o fator limitante mais importante para a história da modernização brasileira, mais importante que a cultura estadocêntrica e a suposta tendência ao militarismo, ideias recorrentes nos estudos sobre cidadania no Brasil⁵.

⁴ O quanto isso é verdadeiro, infelizmente torna-se cada vez mais evidente no Brasil, como no episódio em que o garoto foi agredido e amarrado a um poste. José de Souza Martins escreveu um artigo interessante no qual aponta para o “sistema de valores” também da ótica do agredido. Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/suplementos,eu-nao-meu-senhor,1128202,0.htm>, acesso em 13/04/2014.

⁵ Ideias que alunos reproduzem o tempo todo, por isso resolvi escrever este pequeno artigo.

DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA E CIDADANIA POLÍTICA NO BRASIL REPÚBLICA

A alternância de períodos democráticos e de períodos ditatoriais no Brasil⁶ tem a ver fundamentalmente com as características do processo de desenvolvimento capitalista. Conforme Saes (2001), menos que ligado a uma tendência intervencionista da burocracia militar, a instabilidade dos regimes políticos no Brasil está, sobretudo, relacionada com as características do processo de desenvolvimento capitalista e cada intervenção militar apresenta especificidades, fundamentalmente determinadas pelas configurações desse processo, levando às redefinições rápidas da hegemonia política no interior do bloco no poder.

Quer dizer, como o processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil é retardatário (iniciado quase cem anos após os países capitalistas centrais) e dependente (incorpora tecnologia industrial gerada anteriormente pelos países capitalistas centrais), será também *acelerado*: a tecnologia importada, assim como a necessidade de se alcançar minimamente o que já existe no Centro permite/determina que o país acelere o processo. O que promove redefinições mais rápidas da hegemonia no campo político. Mas seria controverso falar em tendência genérica ao militarismo, pois, embora as crises políticas tenham resultado em intervenções militares, há muitas diferenças entre elas, o *genérico* diz respeito apenas ao fato de que golpes, assim como revolução, demandam o uso da força (o estado de direito também, mas não para mudanças de governos).

O desenvolvimento do capital mercantil-exportador com a expansão da economia cafeeira foi acompanhado da expansão dos setores médios urbanos, definitiva ao movimento de 1930 e à saída industrializante. Além desse desenvolvimento urbano produzido pela economia cafeeira, disputas entre estados exportadores e estados cuja produção estava voltada para o mercado interno (como Rio Grande do Sul), em meio à crise de 1929, abriram caminho para o golpe-revolução de 1930, inaugurando a fase de transição caracterizada pela crise de hegemonia no interior do bloco no poder: a burguesia cafeeira foi deslocada do controle do poder central; as classes fundiárias tradicionais, a burguesia industrial e classes trabalhadoras não tinham força para *controlar* o Estado.

No pós-1930, especialmente após golpe dentro do golpe em 1937, o projeto industrializante, conduzido pelo Estado, vai se afirmando por meio da conformação de *soluções de compromisso* assentadas no fenômeno do populismo, já que o apoio da burguesia local ao projeto industrializante sempre foi instável. O movimento de oposição a Vargas de 1945 e 1954 está relacionado a esse apoio tíbio ao processo de industrialização por parte da burguesia local, inclusive da burguesia industrial, mas especialmente das frações burguesas ligadas à economia agroexportadora, que sustentaram em parte o processo de industrialização via confisco cambial (mecanismo pelo qual o governo transferiu recursos das exportações para a industrialização).

Nessa fase de transição (1930-1964) a burocracia estatal protagonizará a revolução industrial no Brasil, a crise de hegemonia conferiu ao Estado autonomia

⁶ Democracia oligárquica na 1ª República; período de transição, entre 1930 e 1937; ditadura Vargas de 1937 a 1945; democracia populista de 1946 a 1964; ditadura militar de 1964 a 1984; regime democrático a partir de 1988.

para tanto, o que não significou atuação num vazio social, como bem demonstrou Sônia Draibe (1985) entre outros, mesmo com a crise de hegemonia, as relações de classes delimitam a autonomia estatal ao mesmo tempo em que são delimitadas/produzidas pela política modernizante do Estado. Por sua vez, as instabilidades que resultaram em intervenções militares (com Getúlio e após sua morte) também não ocorreram num vazio social, militares não tentam golpes sem apoio social. Ou tentam, mas dificilmente têm êxito, como não tiveram contra o governo JK e seu tripé envolvendo capitalistas locais, estrangeiros e empresas estatais, que também contemplava parcela dos setores médios urbanos e da burocracia estatal. Quer dizer, embora as intervenções ou tentativas de intervenções dos militares estejam relacionadas às disputas de poder no interior da cúpula burocrática (ver biografias de Getúlio escritas por Lira Neto), não se pode descuidar da resistência de frações burguesas ao projeto de industrialização e apoio instável da burguesia industrial, industrialização que, por certo, foi possível em meio à crise hegemônica e fortalecimento de tipo *bonapartista* do Estado numa conjuntura internacional específica.

A saída para a ditadura militar, em 1964, corresponde ao poder dos representantes do grande capital local consolidado no período populista, que apoiaram o golpe contra o “modelo” populista no qual em grande parte prosperaram e, especialmente, contra as reformas sociais em relação as quais aquele modelo pretendia avançar. Ou seja, a despeito de ter sido um movimento golpista protagonizado pelas Forças Armadas, o apoio de frações de classes dominantes e da classe média foi decisivo, sem falar no apoio de forças externas. Sendo que a autonomia no campo político (conferida pelo regime ditatorial) encontraria seus limites no campo econômico, nas delimitações impostas pelo “modelo” dependente-associado em curso, provavelmente estimulado por afinidades ideológicas da tecnoburocracia com tal modelo, monopolista e concentrador da riqueza, mas principalmente devido aos capitalistas exercerem pressão direta sobre as políticas de Estado e reagirem duramente quando limitada tal possibilidade, como tentaria o governo Geisel.

Enfim, a hipótese é que muito mais que uma tendência trans-histórica militarista, os golpismos têm a ver com transformações mais rápidas no contexto do capitalismo retardatário e dependente. O que tem a ver com os movimentos econômicos e políticos em âmbito internacional. A burguesia cafeeira alcançou rapidamente a hegemonia política com o declínio de outros produtos de exportação, a crise de 1929 a deslocou do controle do governo federal; uma crise de hegemonia se instalou entre 1930-1964, fase de transição para o capitalismo industrial marcada por muitas instabilidades; o golpe de 1964 corresponderá ao domínio do capital monopolista, na raiz da crise da ditadura militar a partir do final dos anos 1970. Em suma, é tudo muito rápido na transição capitalista no Brasil, promovendo deslocamentos de poder político-econômico *solucionados* via intervenções militares, com características distintas em cada caso (1889, 1930, 1945, 1954, 1964). Mas vejamos resumidamente as características da cidadania política em cada período.

A DEMOCRACIA OLIGÁRQUICA

Embora o caráter limitado das experiências democráticas no Brasil seja apontado por todos os estudiosos da cidadania política no país, nem sempre as

especificidades de cada experiência são enfatizadas e sim abordadas em bloco como sintomáticas de deficiências inerentes à vida política nacional. No entanto, são grandes as diferenças entre uma experiência e outra.

Começamos pelo período entre 1889-1930: ao mesmo tempo em que consagrou o sufrágio masculino adulto (um avanço) interditou o voto aos analfabetos e às mulheres (um atraso), mas a limitação dessa experiência democrática se encontra efetivamente no âmbito das práticas políticas de controle/manipulação do voto nas áreas rurais por meio do fenômeno conhecido como coronelismo. Práticas contra as quais vão se posicionar os setores médios urbanos, força social importante para os acontecimentos políticos a partir da década de 1920, em expansão com o desenvolvimento da economia agroexportadora cafeeira. Desenvolvimento que vai promover uma diferenciação na estrutura social, marcada pela expansão dos setores médios urbanos (profissionais liberais, empregados de escritórios, servidores) e pela consolidação de uma burguesia mercantil-exportadora economicamente destacada dos produtores rurais, além de um operariado marcado pela presença dos imigrantes e ideologicamente identificado ao anarquismo, cujas manifestações serão fortemente reprimidas. (SAES, 2001)

Os grandes proprietários rurais controlarão o processo eleitoral no campo, em aliança política com a fração dominante – a burguesia agroexportadora - cujas atividades foram se diversificando e o carro-chefe não é mais a produção e sim atividades ligadas ao setor exportador-importador. Assim, não é do caráter constitucional limitado pela interdição do voto aos analfabetos e/ou da ausência de uma justiça eleitoral independente e profissional (efeito não causa) e demais limitações institucionais que devemos extrair o fundamental na limitação ao exercício da cidadania. E sim do controle do processo eleitoral no campo, via fenômeno do coronelismo, base da *política dos governadores* inaugurada pelo governo Campos Sales. As limitações da experiência democrática de 1889-1930 devem muito mais às configurações e alianças políticas estabelecidas no período- entre burguesia agroexportadora e latifundiários tradicionais - que às de ordem institucional, mais resultado que causa - interdição do voto aos analfabetos, ausência de justiça eleitoral independente, voto a descoberto, mesas eleitorais submetidas aos chefes locais. (SAES, 2001)

A EXPERIÊNCIA POPULISTA (1930-1964)

A revolução de 1930 embora tenha sido um golpe é convencionalmente denominada revolução porque efetivamente inaugurou o processo de revolução industrial no Brasil, ou seja, entre 1930-1964 temos a fase de transição para o capitalismo. Período caracterizado por uma crise de hegemonia: a burguesia mercantil exportadora foi deslocada do controle sobre o aparelho de Estado central; a burguesia industrial e operariado não constituíam forças políticas capazes de *controlar* o Estado. Nesse contexto a burocracia estatal civil e militar foi convertida em força política independente, identificada ao projeto de industrialização. Ou seja, a crise de hegemonia propiciou espaço para a política industrializante desejada pela burocracia.

O populismo tem a ver com a política de tipo bonapartista, com o Estado concedendo uma legislação trabalhista e direitos sociais a parcelas dos trabalhadores urbanos e, dessa forma, se adiantando às reivindicações vindouras

características de todo processo de transição para o capitalismo. Esse adiantamento permitiu a conformação de uma base de apoio popular aos governos denominados populistas, determinando o controle do movimento trabalhista-sindical pelo Estado, o que decididamente limitou a capacidade de organização autônoma dos trabalhadores, embora nos anos sessenta o movimento sindical-trabalhista venha a ser bastante combativo.

A cidadania política consagrada pela Constituição de 1934 seria eliminada pela ditadura do Estado Novo, entre 1937-1945. Constituição que havia instituído a Justiça eleitoral, o voto secreto e o voto feminino, além de um modelo misto de representação política: democrático-liberal e corporativista (defendida pelos tenentes visando reduzir o poder das oligarquias rurais). Entretanto, a radicalização de segmentos políticos à esquerda e à direita entre 1935-1936, com o surgimento da ANL e da AIB, abriu caminho para o golpe dentro do golpe, em 1937. Sob o Estado Novo a burocracia estatal aumentou sua capacidade decisória e os direitos sociais avançaram (CLT, salário mínimo etc.), talvez como compensação à suspensão dos direitos políticos ou porque a concessão de direitos sociais era possível devido à suspensão dos direitos políticos. O decorrente apoio político das massas urbanas foi fundamental para o fortalecimento do Estado (e fruto desse fortalecimento), a fim de construir o próprio Estado moderno e, ao mesmo tempo, pôr em prática uma política de desenvolvimento industrial. Isto é, menos que inversão da lógica evolutiva dos direitos, a “antecipação” dos direitos sociais, num contexto de eliminação dos direitos políticos, foi resultado da força política assumida pela burocracia estatal, em meio à crise de hegemonia que marcou o período de transição para o capitalismo no Brasil. (SAES, 2001)

A queda do Estado Novo em 1945 não representará o fim da crise hegemônica e o suicídio de Vargas em 1954 seguirá favorecendo o protagonismo do Estado e a continuidade do processo de industrialização, agora nos quadros do regime democrático. Como consequência dos processos de urbanização e de industrialização do pós-30, o eleitorado urbano viu-se fortalecido e limitações à cidadania política serão de outra ordem, não mais oligárquicas (que, lógico, sobrevivem, mas deixam de ser centrais) ou por suspensão como durante o Estado Novo. Entre 1945-1964 aumentou a importância do clientelismo urbano (isto é, da troca de favores por votos) no processo eleitoral, por meio do controle estatal sobre sindicatos e também sobre o PTB, o partido político trabalhista criado por Vargas que seria colocado a serviço do projeto de desenvolvimento capitalista. (SAES, 2001)

A configuração assumida pela cidadania política no novo período democrático (1945-1964) se correlacionava, portanto com a persistência do poderio bonapartista da burocracia estatal após a queda do Estado Novo, pois essa categoria social logrou fazer funcionar a seu favor (ou, mais especificamente, a favor do seu projeto de desenvolvimento capitalista) o clientelismo urbano; bem como colocar a seu serviço (isto é, a serviço de tal projeto) os chefes políticos locais [via partido também criado por Vargas, o PSD], que já não tinham esperanças de que ocorresse uma “restauração oligárquica” pelas urnas. (SAES, 2001)

Agora o caráter limitante da democracia estaria ligado à debilidade de instituições-chave da democracia liberal: menos que partidos políticos e programas de governo, definitivo seriam as relações com a chefia do momento (Getúlio, JK, Jânio, Jango). De alguma forma, relações de dependência pessoal no campo, que norteavam as práticas oligárquicas, se transferiram para as cidades por meio do fenômeno do populismo/clientelismo. Todavia, esse último constitui um fenômeno politicamente superior às práticas coronelísticas, essas últimas marcadas pelo constrangimento imposto pelas relações pessoais de dominação no campo, enquanto as práticas populistas por mais que envolvam a manipulação político-eleitoral estão assentadas num comportamento político livre, do voto a ser utilizado em função das vantagens proporcionadas pela escolha. (SAES, 2001)

Pode não ser o ideal, mas é bem melhor que o constrangimento das práticas coronelísticas e, podemos afirmar, as limitações são distintas comparativamente ao período de 1889-1930, pois o nível de desenvolvimento das forças produtivas é outro.

A DITADURA MILITAR

No início da década de 1960 estava praticamente concluída a transição para o capitalismo no Brasil, ou seja, a importância econômica do setor capitalista (a indústria) ultrapassava a do setor agrário ainda pré-capitalista: enquanto a agricultura respondia por 22% do PNB, a indústria já respondia por 33%. A modernização do campo (dos meios de produção, a expansão do trabalho assalariado e do mercado interno integrando áreas rurais), passando pela reforma agrária mais propostas de reformas sociais urbanas dividiam ideologicamente o debate político nacional. Como se sabe, venceu a saída conservadora. As Forças Armadas, com o apoio de empresários e parte considerável da classe média urbana derrotaram as forças reformistas com o golpe de Estado de 1964. À diferença, comparativamente às intervenções militares de 1930 ou de 1946, é que agora o capital estrangeiro teve um papel importante no apoio ao golpismo. A ditadura militar representará o fim do período de transição e da crise de hegemonia, a política econômica dos governos militares favoreceu a concentração/centralização do capital, quer dizer, favoreceu enormemente o grande capital monopolista, estatal e privado, nacional e estrangeiro, com a preponderância dos interesses do grande capital bancário nacional articulado aos do capital financeiro internacional.

Do ponto de vista da cidadania política, essa esteve restringida durante a ditadura militar, mas não será eliminada como na ditadura civil de Vargas. Foi imposto o sistema bipartidário (que durou até o início da crise do regime militar em 1979), o voto direto não foi abolido para cargos legislativos, mas no caso dos cargos executivos predominaria o voto indireto e as nomeações. O Parlamento foi mantido em funcionamento, a despeito do papel decorativo, de membros cassados e, em alguns momentos, do recesso forçado e outros limites à cidadania política que iam sendo agregados - como senador biônico, Lei Falcão. Sem falar no mais importante: a censura e dura repressão. De todo modo, tentou-se a institucionalização do regime pelas vias *constitucionais* (carta de 1967 e alterações legais em 1969, com prerrogativas constitucionais), buscando preservar a forma, esvaziada de conteúdo, democrático-liberal. Uma forma que conciliava posições das duas facções do alto comando militar, *legalistas* e *linha dura*.

Além disso, conforme Décio Saes (2001), o antigo sistema político-eleitoral precisava ser substituído por outro sem eliminar totalmente as instituições da liberal-democracia, a fim de conservar o apoio de parte dos setores médios urbanos – especialmente os chamados “formadores de opinião” –, além do sistema liberal-democrático ser mais afeito às disposições políticas do capital monopolista e governos estrangeiros, desconfiados dos desvios nacionalistas da parte de ditaduras militares periféricas.

Assim, para os militares que se apoderaram do Estado em 1964, diferentemente do Estado Novo, manter em funcionamento as instituições liberais angariava menor resistência tanto em âmbito nacional como internacional. Por razões que igualmente remetem às relações de classes, num contexto em que a crise de hegemonia estava superada, com o capital monopolista acumulando cada vez mais poder, alavancado pela política econômica estatal, ao mesmo tempo em que seu poder econômico ia delimitando a autonomia do Estado na definição da própria política econômica.

FIM DA DITADURA E REDEMOCRATIZAÇÃO

Em fins da década de 70 intensificaram-se as divergências de diferentes frações da classe dominante com relação à ditadura militar: o médio capital industrial se indispondo com o caráter pró-monopolista da política econômica estatal; o capital monopolista nacional e estrangeiro descontente com o que entendiam ser o excessivo poderio da tecnocracia na definição dos rumos da política econômica (a suposta “estatização” da vida econômica). A tais divergências virá somar a resistência movida pelas classes trabalhadoras à política de contenção dos salários da ditadura militar. Avança a crise de legitimação do regime, não de hegemonia (que segue firme e forte com o capital monopolista), crise de legitimação que terminará com a aprovação da Constituição federal de 1988 e com a realização da eleição direta para a presidência da República e eleição de Fernando Collor de Mello.

A Constituição Federal de 1988, denominada Constituição Cidadã, representa um marco na história da cidadania política brasileira: fim da proibição do voto do analfabeto; liberdade de organização político-partidária, de imprensa, de manifestações relativamente asseguradas. Resultado institucional alcançado graças aos movimentos trabalhistas e vários movimentos sociais que desde os fins da década de 70 opõem forte resistência ao regime militar, com a criação do PT, CUT e MST nos anos 1980. Não obstante, nos marcos da hegemonia política do capital monopolista, com destaque para o capital bancário, a experiência democrática pós-1988 seria em parte solapada pelas reformas neoliberais.

Mesmo assim, a cidadania política avançou e o país construiu uma das maiores poliárquias do mundo. Como em toda parte, cada vez mais prejudicada por práticas de favorecimentos governamentais ao setor privado em troca de recursos para campanhas políticas milionárias; no troca-troca imperante nas relações Executivo-Legislativo; nas parcerias com o setor privado envolvendo desvios de recursos do Estado. Enfim, as várias formas de clientelismo contemporâneo. Sem falar no que analistas vêm entendendo como cooptação de entidades dos trabalhadores (fundos de pensão) pelo mercado financeiro. Práticas que têm igualado governos de partidos distintos, a despeito de diferenças importantes: políticas de distribuição de renda mais arrojadas e política econômica mais favorável

ao setor produtivo no caso dos governos do PT, comparativamente aos governos do PSDB.

DIREITOS SOCIAIS E *WELFARE STATE* NO BRASIL

Para concluir, faremos apenas comentários breves sobre direitos sociais e o uso da denominação *welfar estate* (ou Estado do Bem-Estar Social) na análise do caso brasileiro. Da perspectiva dos direitos sociais, entre 1889-1930, a questão social era vista como questão de política, a despeito de algumas poucas leis de proteção social. Entre 1945-1964, predominaria o já consolidado na Era Vargas, com poucas conquistas mais, no regime militar os direitos se expandem alcançando o campo, mas em consonância com o modelo concentrador da riqueza os benefícios serão de baixo valor e os serviços sociais de qualidade ruim, acentuando o modelo dualista: aqueles que podem pagar procurarão o sistema privado, ao passo que os mais pobres ficam na dependência de serviços de qualidade ruim prestados pelo Estado.

O fato é que direitos sociais no Brasil avançaram mais nos períodos ditatoriais, conforme Carvalho, os dois períodos ditatoriais se assemelham tanto pela ênfase aos direitos sociais como pela forte intervenção do Estado visando o desenvolvimento econômico (2013: 157). Por sua vez, a redemocratização nos anos 1980 e o que se denominou Constituição Cidadã, em parte seriam promessas acalentadas de prosperidade atropeladas pelas reformas neoliberais dos anos 1990, cuja impopularidade contribuiria para a chegada do PT ao poder. A Era Lula distribuiu direitos sociais no interior do regime democrático, promovendo práticas que alguns autores identificam como bonapartistas ou populistas. Mas tudo ainda está em debate e levaremos algum tempo para compreender o significado dos governos Lula para a história recente do país. As políticas de transferência de renda características do *lulismo* ainda são objeto de discussão e análise - *welfare* ou não?! O conjunto (e seu carro-chefe, o Bolsa Família) pode amenizar a miséria, mas convenhamos, está longe de proporcionar bem-estar e associado aos aumentos salariais assegurados nos últimos anos não chega nem perto de libertar a força de trabalho dos constrangimentos das leis de mercado.

Dessa perspectiva, é provável que qualquer um que conheça a realidade social dos países de democracias avançadas, especialmente a dos países do norte da Europa, ao se deparar com a utilização da denominação *welfar estate* para o Brasil, tenha como primeira reação achar graça do que evidentemente não é engraçado. Quer dizer, a percepção do que seja o *welfar estate* e a realidade social brasileira estão tão distantes que, por mais que possam ser pertinentes as justificativas para o uso da denominação no caso brasileiro, esse uso parece disparatado.

No Brasil, é difícil mesmo falar na efetividade dos direitos civis para a maioria da população, que dirá em bem-estar social. E muitos dos direitos sociais por aqui não foram propriamente conquistados, mas concedidos, fator a ser considerado na abordagem acerca da péssima qualidade de tudo. O único campo de direitos comparável ao padrão dos países desenvolvidos é o dos direitos políticos e, como vimos, nem sempre foi assim, os direitos políticos foram suspensos por duas ditaduras, sendo as experiências democráticas de 1889-1930 e de 1945-1964 consideradas limitadas pelo domínio oligárquico/coronelismo e pelo

populismo/clientelismo respectivamente. Por fim, não é possível falar em *welfare* para um país que apresenta sucessivamente um dos índices mais altos de desigualdade social do mundo, no qual as políticas sociais têm baixo poder redistributivo. Ou seja, um mínimo de bom senso no uso de terminologias e conceitos tem que ser praticado nas Ciências Sociais.

BIBLIOGRAFIA

BRAUDEL, F. *Escritos sobre a História*. São Paulo, Perspectiva, 2009.

CARVALHO, J.M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 14a edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

DRAIBE, Sônia. *Rumos e Metamorfoses*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

LOSURDO, D. *Democracia ou bonapartismo*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, Ed UNESP, 2004.

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

SAES, Décio A. M. *Cidadania e Capitalismo (uma Abordagem Teórica)*, 2000. Texto disponível em www.iea.usp.br/artigos, acesso em 13/04/2013.

_____ A questão da evolução da cidadania política no Brasil. *ESTUDOS AVANÇADOS* 15 (42), 2001.

Artigo submetido em: 15/04/2014

Aceito para publicação em: 25/09/2014

Publicado em: 04/11/2014