

Para T. H. Marshall, o conceito de cidadania, em sua fase madura, comporta: as liberdades individuais, expressas pelos *direitos civis* — direito de ir e vir, de imprensa, de fé, de propriedade —, institucionalizados pelos tribunais de justiça; os *direitos políticos* — de votar e ser votado e à livre organização política sindical e partidária, ou seja, de participar do poder político — por meio do parlamento e do governo, bem como dos partidos e sindicatos; e os *direitos sociais*, caracterizados como o acesso a um mínimo de bem-estar econômico e de segurança, com vistas a levar a vida de um ser civilizado. O esquema de Marshall referenciou um amplo debate que se dá até os dias de hoje. Especialmente no que se refere à política social, ele traz a questão para o centro do debate político, econômico e sociológico, fornecendo argumentos importantes em sua defesa, mas pouco consistentes do ponto de vista explicativo. Trata-se de um raciocínio que não passou sem críticas, em que pese sua importância para a projeção de um novo patamar civilizatório nos marcos do capitalismo — o que é discutível —, no qual haveria uma singular combinação entre acumulação e equidade. Percebe-se que Marshall situava a experiência do *Welfare State* como uma espécie de fim humanista da história. Criava também uma medida de civilidade centrada na experiência européia, a despeito da história concreta de cada país.

Muitas críticas foram feitas ao trabalho de Marshall, a começar de sua linearidade,¹² sua tentativa de generalização da experiência inglesa numa suposta teoria da cidadania, e sua explícita submissão da desigualdade à cidadania. Mas um balanço consistente e obrigatório do debate sobre a cidadania encontra-se no trabalho de J. M. Barbalet (1989). Na relação entre política social e cidadania, Barbalet chama a atenção para alguns elementos: 1) *esta não é uma relação imediata*, já que a política social é o centro de um conflito de classe e não apenas um meio para diluí-lo ou desfazê-lo (como parecia supor Marshall); 2) ainda que seja desejável pelos segmentos democráticos que essa relação — política social/cidadania — se estabeleça plenamente, pode haver contradição entre a formulação/execução dos serviços sociais e a consecução de direitos. Por esse motivo, não há uma necessária identidade prática entre política social e direito social, ou seja, um altíssimo grau de seletividade no âmbito da elegibilidade institucional, por exemplo, pode ser contraditório com a perspectiva universal do direito so-

12. Qualidade do que é linear. Diz-se que um raciocínio é linear quando ele dá uma idéia de seguir em linha reta, sem desvios, complicações, complexidade e, por vezes, profundidade.

cial; 3) o conceito de direito social de cidadania pode conter ou não um elemento de crítica e de proposição da política social na perspectiva da sua ampliação. Há que qualificar, portanto, a relação entre cidadania e direito social nas pautas de luta dos movimentos sociais.

Barbalet sublinha a importância da contribuição de Marshall, mas chama a atenção para a inexistência de uma teoria da cidadania, embora reconheça que esse trabalho clássico é uma passagem obrigatória para o estudo da temática. A questão da cidadania e sua relação com a política social é polêmica, até mesmo entre os assistentes sociais, entre os quais está presente a visão de Marshall, não obstante compareçam também outras concepções (Faleiros, 1986; Pereira, 1996; Menezes, 1993; Behring, 1993 e 1998; Schons, 1999).

Contudo, os “anos de ouro” do capitalismo “regulado” começam a se exaurir no final dos anos 1960 (Hobsbawm, 1995). As taxas de crescimento, a capacidade do Estado de exercer suas funções *mediadoras civilizadoras* cada vez mais amplas, a absorção das novas gerações no mercado de trabalho, restrito já naquele momento pelas tecnologias poupadoras de mão-de-obra, não são as mesmas, contrariando as expectativas de pleno emprego, base fundamental daquela experiência. As dívidas públicas e privadas crescem perigosamente... A explosão da juventude em 1968, em todo o mundo, e a primeira grande recessão — catalisada pela alta dos preços do petróleo em 1973-1974 — foram os sinais contundentes de que o sonho do pleno emprego e da cidadania relacionada à política social havia terminado no capitalismo central e estava comprometido na periferia do capital, onde nunca se realizou efetivamente. As elites político-econômicas, então, começaram a questionar e a responsabilizar pela crise a atuação agigantada do Estado *mediador civilizador*, especialmente naqueles setores que não revertiam diretamente em favor de seus interesses. E aí se incluíam as políticas sociais. Esses processos serão analisados no próximo capítulo. Agora vejamos os acontecimentos pós-1930 no Brasil e a condição da política social.

3. O Brasil após a Grande Depressão e as características da política social

A economia e a política brasileiras foram fortemente abaladas pelos acontecimentos mundiais das três primeiras décadas do século XX, e mais

ainda depois da crise de 1929-1932, quando se abre uma época de expansão acelerada das relações capitalistas entre nós, com intensas repercussões para as classes sociais, o Estado e as respostas à questão social. Analisemos alguns processos desse período.

Desde a primeira década do século, como já vimos, houve expressões de organização sindical no país, com as primeiras greves. Andava-se a passos firmes na direção de uma consciência de classe para si, com o incremento da organização política dos trabalhadores, sobretudo após 1907, quando se reconhece o direito de livre organização sindical, naquele momento com total autonomia em relação ao Estado. A Revolução Russa de 1917 também teve repercussões importantes, influenciando a fundação do Partido Comunista Brasileiro, em 1922, que por muito tempo foi a maior e principal organização partidária de esquerda no país. Naquele ano, também se realizou a importante Semana de Arte Moderna, promovida por uma vanguarda artística e cultural em parte preocupada com um projeto de nação, a exemplo de Oswald e Mário de Andrade, Tarsila do Amaral e outros. As expressões radicalizadas da questão social num Brasil recém saído do escravismo começavam a ser enfrentadas na forma de greves e mobilizações e também de uma parca e inócua legislação social, como vimos no capítulo anterior. De outro lado, crescia a insatisfação política do empresariado não ligado ao café, e que em consequência não dispunha de mecanismos de poder para assegurar seus interesses econômicos e políticos, no contexto de um liberalismo muito singular — o *laissez-faire* repressivo (Santos, 1987). A instabilidade política na chamada República Velha era flagrante.

Pois bem, o advento da crise internacional de 1929-1932 teve como principal repercussão no Brasil uma mudança da correlação de forças no interior das classes dominantes, mas também trouxe consequências significativas para os trabalhadores, precipitando os acontecimentos na efervescente sociedade brasileira daqueles tempos. Estamos falando da chamada “Revolução” de 30.¹³ Segundo Boris Fausto (1975), é possível questionar a

13. É interessante notar que Florestan Fernandes dá uma importância periférica aos episódios de 1930, diferentemente da maior parte da historiografia brasileira. Para ele, a Independência e os processos de substituição de importações principalmente a partir de 1950 são mais relevantes para a explicação de nossa via não clássica de transição para o capitalismo. Na verdade, há muita polêmica em torno da interpretação desse marco historiográfico, mas nesse momento vamos tomar como referência a lúcida interpretação de Fausto (1975).

idéia de que tenha acontecido em 1930 uma revolução no Brasil. Quais são, então, os significados dos acontecimentos? Vimos no capítulo anterior que a produção do café era responsável por cerca de 70% do PIB brasileiro, ou seja, nossa economia estava fundada numa monocultura para exportação. Com a paralisação do mercado mundial em função da crise de 1929-1932, as oligarquias agroexportadoras cafeeiras ficaram extremamente vulneráveis econômica e politicamente. E aquelas oligarquias do gado, do açúcar e outras, que estavam fora do núcleo duro do poder político, aproveitaram as circunstâncias para alterar a correlação de forças e diversificar a economia brasileira. Aqui, há destaque para os produtores de carne do Sul, de onde vem a principal liderança desse processo, Getúlio Vargas, e que consegue o apoio dos segmentos militares médios, os tenentes — alguns deles participantes da famosa Coluna Prestes e outros com clara inspiração autoritária e fascista —, bem como de bases sociais mais populares. Essa “revolução”, na verdade, foi uma espécie de quartelada, com um afastamento não muito contundente da oligarquia cafeeira, a qual, por seu peso econômico, era o setor com capital acumulado para investir em outros produtos e impulsionar a diversificação da economia brasileira.

Assim, chegam ao poder político as outras oligarquias agrárias e também um setor industrialista, quebrando a hegemonia do café, e com uma agenda modernizadora. O movimento de 1930 não foi a revolução burguesa no Brasil, com o incremento da indústria, como interpretaram muitos intelectuais e historiadores, mas foi sem dúvida um momento de inflexão no longo processo de constituição de relações sociais tipicamente capitalistas no Brasil. Vargas esteve à frente de uma ampla coalizão de forças em 1930, que a historiografia caracterizou como um Estado de compromisso, e que impulsionou profundas mudanças no Estado e na sociedade brasileiras. Os primeiros sete anos foram marcados por uma forte disputa de hegemonia e da direção do processo de modernização. De certa forma, a Constituição de 1934 expressa as tendências e contradições desse período. Mas a radicalização de segmentos do movimento tenentista, a chamada Intentona Comunista, em 1935, o crescimento do integralismo — o movimento fascista brasileiro — e sua influência nas hostes governistas alteraram a situação do pacto de compromisso inicial, e em 1937 instaura-se a ditadura do Estado Novo, com Vargas à frente.

A agenda modernizadora no Brasil, como já sabemos desde o capítulo anterior, não comportou procedimentos decisórios democráticos, com o que

as mudanças intensas desencadeadas a partir daí se deram sob uma ditadura, num processo de modernização conservadora. Dentro dessa agenda, desde a fase do Estado de compromisso, além da perspectiva de dar um salto adiante do ponto de vista econômico, impulsionando as demais oligarquias agrárias e a indústria, estavam pendentes a regulamentação do trabalho e o enfrentamento da questão social, até então vista exclusivamente como questão de polícia, conforme pensava Washington Luís. Nesse sentido, se o governo Vargas enfrentou também com a polícia os componentes mais radicalizados do movimento operário nascente, em especial após 1935, ele soube combinar essa atitude com uma forte iniciativa política: a regulamentação das relações de trabalho no país, buscando transformar a luta de classes em colaboração de classes, e o impulso à construção do Estado social, em sintonia com os processos internacionais, mas com nossas mediações internas particulares.

Esse esforço regulatório inicial, segundo Draibe (1990), se deu entre os anos de 1930 e 1943, que podem ser caracterizados como os anos de introdução da política social no Brasil. Com base na extensa pesquisa de Draibe (1990) e de Faleiros (2000), dentre outros, fazemos um inventário das principais medidas no período. Em relação ao trabalho, o Brasil seguiu a referência de cobertura de riscos ocorrida nos países desenvolvidos, numa sequência que parte da regulação dos acidentes de trabalho, passa pelas aposentadorias e pensões e segue com auxílios doença, maternidade, família e seguro-desemprego. Em 1930, foi criado o Ministério do Trabalho, e em 1932, a Carteira de Trabalho, a qual passa a ser o documento da cidadania no Brasil: eram portadores de alguns direitos aqueles que dispunham de emprego registrado em carteira. Essa é uma das características do desenvolvimento do Estado social brasileiro: seu caráter corporativo e fragmentado, distante da perspectiva da universalização de inspiração beveridgiana.

O sistema público de previdência começou com os IAPs — Institutos de Aposentadorias e Pensões —, que se expandem na década de 1930, cobrindo riscos ligados à perda da capacidade laborativa (velhice, morte, invalidez, doença), naquelas categorias de trabalhadores estratégicas, mas com planos pouco uniformizados e orientados pela lógica contributiva do seguro. O primeiro IAP foi criado em 1933 — o IAPM, dos marítimos —, e com isso foram se extinguindo as CAPs, organizações privadas por empresa, até 1953. Os trabalhadores participavam da direção dos IAPs, o que foi

um decisivo instrumento de cooptação de dirigentes sindicais, conhecidos como “pelegos”. Segundo Santos, “o sistema previdenciário estatal permitiu assim a consolidação dos laços que amarravam a um mesmo destino a oligarquia política que controlava as instituições do Ministério do Trabalho e a oligarquia sindical que controlava os organismos operários” (1987: 71). Os IAPs ofereciam um conjunto de benefícios e serviços de acordo com a contribuição dos trabalhadores, dos empresários e do Estado, que não eram uniformes e, segundo Bravo (2000), possuíam uma orientação *contencionista*, diga-se, estavam menos preocupados com a prestação de serviços e mais com a acumulação de reservas financeiras. Desde o final do governo Vargas já existia uma pauta de uniformização e unificação da previdência social no Brasil, que desagou na Lei Orgânica da Previdência Social, aprovada apenas em 1960. Para Mota (2000), esse período é marcado pelo desenvolvimento de uma gestão estatal da força de trabalho, que incluiu as políticas sociais e que incidia sobre “a organização do mercado de trabalho, a reprodução ampliada da força de trabalho e a regulação de normas de produção e de consumo” (2000: 173). Contudo, esse desenvolvimento foi restrito e incompleto, em comparação com a experiência keynesiano-fordista no capitalismo central.

Em 1930, foi criado também o Ministério da Educação e Saúde Pública, bem como o Conselho Nacional de Educação e o Conselho Consultivo do Ensino Comercial. Até os anos 1930, não existia uma política nacional de saúde, sendo que a intervenção efetiva do Estado inicia-se naquele momento, a partir de dois eixos: a saúde pública e a medicina previdenciária, ligada aos IAPs, para as categorias que tinham acesso a eles. A saúde pública era conduzida por meio de campanhas sanitárias coordenadas pelo Departamento Nacional de Saúde, criado em 1937. Há também o desenvolvimento da saúde privada e filantrópica, no que se refere ao atendimento médico-hospitalar (Bravo, 2000). Em relação à assistência social, Draibe e Aureliano (1989) consideram que é difícil estabelecer com precisão o âmbito específico dessa política no Brasil devido ao caráter fragmentado, diversificado, desorganizado, indefinido e instável das suas configurações. Contudo, uma certa centralização se inicia, em âmbito federal, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942. Essa instituição foi criada para atender às famílias dos pracinhas envolvidos na Segunda Guerra e era coordenada pela primeira-dama, Sra. Darcy Vargas, o que denota aquelas características de tutela, favor e clientelismo na relação entre Estado e

sociedade no Brasil, atravessando a constituição da política social. Posteriormente, a LBA vai se configurando como instituição articuladora da assistência social no Brasil, com uma forte rede de instituições privadas convênidas, mas sem perder essa marca assistencialista, fortemente seletiva e de primeiro-damismo, o que só começará a se alterar muito tempo depois, com a Constituição de 1988. Na área da infância e juventude, desdobra-se o Código de Menores, de natureza punitiva, no Serviço de Assistência ao Menor (SAM), em 1941. Apesar dos objetivos declarados de proteção a esse segmento, pela ausência de financiamento e pela cultura da época, prevaleceram a coerção e os maus-tratos aos jovens pobres e delinquentes (Carvalho, 2000: 186), o que só irá ter perspectivas de alteração com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990.

Esse período de introdução da política social brasileira teve seu desfecho com a Constituição de 1937 — a qual ratificava a necessidade de reconhecimento das categorias de trabalhadores pelo Estado — e finalmente com a Consolidação das Leis Trabalhistas, a CLT, promulgada em 1943, que sela o modelo corporativista e fragmentado do reconhecimento dos direitos no Brasil, o que Santos (1987) caracterizou como “cidadania regulada”. Embora essa caracterização seja correntemente referida e aceita na literatura sobre a política social no Brasil, ela não passa sem críticas, uma vez que não há cidadania sem regulação, e tal caracterização parece pressupor essa possibilidade histórica, contradizendo a formulação marshalliana e o próprio processo histórico de constituição dos direitos. Mas esse limite não retira a importância do estudo de Santos acerca da particularidade da política social brasileira.¹⁴ A CLT inspirava-se na *Carta del Lavoro* da era fascista de Mussolini, propugnando o reconhecimento das categorias de trabalhadores pelo Estado e atrelando sua organização sindical ao Ministério do Trabalho. Estava, então, desenhada a arquitetura formal-legal da relação do Estado com a sociedade civil, e que marcou profundamente o período subsequente de expansão fragmentada e seletiva das políticas sociais, que segue até 1964. Cabe reter, portanto, que o Brasil acompanha as tendências internacionais de incremento da intervenção do Estado diante das expressões da questão social, mas com características muito particulares.

O período compreendido entre 1943 e 1945 foi de ocaso da ditadura Vargas, até mesmo por suas opções oscilantes de alinhamento durante a

guerra. Num primeiro momento, o varguismo teve simpatias pelo nazifascismo, como mostra o filme *Olga*, baseado na obra de mesmo nome de Fernando Morais. Porém, sob a pressão norte-americana e em função das condições geopolíticas e econômicas brasileiras, bem como por alguma pressão de segmentos da sociedade brasileira, enfileirou-se com os aliados (EUA, França e Inglaterra, dentre outros), entrando na guerra em 1942. Mas essa decadência se deu, sobretudo, pelo esgotamento do regime e por sua incapacidade de coordenar a frações burguesas, mais diferenciadas e heterogêneas após o processo de modernização conservadora desencadeado por Vargas, bem como a nova situação dos “de baixo”, os trabalhadores do campo e da cidade e suas lutas.

Em 1945, após 15 anos no poder, Getúlio Vargas caiu, e abriu-se um novo período no país, de intensas turbulências econômicas, políticas e sociais. Afinal, o Brasil tornou-se um país mais urbanizado, com uma indústria de base já significativa, apesar de a vocação agrário-exportadora permanecer forte, e com um movimento operário e popular mais maduro e concentrado, com uma agenda de reivindicações extensa. A Constituição de 1946 foi uma das mais democráticas do país, chegando até a retirar o Partido Comunista da ilegalidade. O período 1946-1964 foi marcado por uma forte disputa de projetos e pela intensificação da luta de classes. A burguesia brasileira encontrava-se muito fragmentada e a maior expressão disso eram suas organizações político-partidárias, divididas entre a União Democrática Nacional (UDN), o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). A UDN expressava mais autenticamente a burguesia industrial e financeira, com um projeto de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro. Sua maior figura pública era o jornalista e deputado Carlos Lacerda. O PSD reunia os setores agrários mais tradicionais e alguns segmentos industriais que não se identificavam diretamente com o udenismo, mas que faziam alianças pontuais com ele, e eventualmente também com o PTB, constituindo-se como um partido centrista e uma espécie de fiel da balança. Jânio Quadros era um expoente desse partido. O PTB expressava um projeto nacionalista de desenvolvimento, com inspiração na liderança populista e carismática de Vargas, e reunia industriais e segmentos operários e populares nacionalistas. No campo do trabalho, o PCB, a maior organização político-partidária dos trabalhadores na época, e cujo período de legalidade foi brevíssimo, forjava alianças com o PTB durante os processos eleitorais, na perspectiva de estimular um proje-

14. Para este debate, conferir Boschetti, 2006, e Reis, 1990.

to nacional de desenvolvimento capitalista como a ante-sala da revolução socialista.

Esse reposicionamento das forças políticas e das classes e a intensa disputa de projetos deparavam-se com uma base material também em ebulição, com o desenvolvimentismo dentro de uma estratégia de substituição de importações,¹⁵ cuja principal expressão foi o Plano de Metas do governo Kubitschek, que se propunha a fazer o país crescer 50 anos em 5. Esse processo de salto para diante na economia capitalista brasileira acirrava a luta de classes, pois implicava o aumento numérico e a concentração da classe trabalhadora, com suas consequências em termos de maior organização política e consciência de classe. Nesse período, também crescem as tensões no campo, com a organização das Ligas Camponesas, em função da inexistência de uma reforma agrária consistente e da imensa concentração da terra. Também cresce a tensão entre as camadas médias urbanas, com destaque para os estudantes universitários e suas reivindicações pela ampliação do ensino público superior.

Pois bem, nesse cenário complexo, como fica a política social? Pode-se afirmar que sua expansão foi lenta e seletiva, marcada por alguns aperfeiçoamentos institucionais, a exemplo da separação entre os Ministérios da Saúde e da Educação em 1953, e da criação de novos IAPs. A disputa de projetos implicou uma certa paralisação no campo da política social no contexto da ordem democrática limitada (Santos, 1987), tanto que propostas que já estavam em pauta desde o final da ditadura Vargas, a exemplo da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) e da previdência rural, só foram aprovadas no Congresso em 1960 e 1963, respectivamente. A instabilidade institucional do período — da qual o suicídio de Vargas (1954) e a renúncia de Jânio Quadros (1961) e o próprio golpe militar de 1964 que depôs João Goulart são exemplos paradigmáticos — dificultou consensos em torno de um projeto nacional, em que se incluía o desenho da política social. Assim, esse período ficou marcado pela expansão lenta dos direitos, que se mantiveram ainda no formato corporativista e fragmentado da era Vargas. No

15. O processo de substituição de importações implica passar a produzir internamente aquilo que era importado, constituindo dessa forma um mercado interno de trabalho, de meios de produção e de consumo. Esse processo se deu a partir de decisões internas de restrição de importações. Para tanto, o Brasil aproveitou bem a liquidez de capitais dos anos de ouro, por meio dessa estratégia desenvolvimentista.

dia 31 de março de 1964, o dilema, presente na situação de crise de hegemonia, entre o projeto nacional-desenvolvimentista que, com o apoio do PCB, propunha as chamadas reformas de base — o que incorporava o incremento das políticas sociais —, e o projeto de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro, em especial o capital norte-americano, se resolveu pela violência militar. O golpe de 1964 instaurou uma ditadura que durou 20 anos e impulsionou um novo momento de modernização conservadora no Brasil, com importantes consequências para a política social, as quais serão tratadas no próximo capítulo.

Filmografia

- Tempos modernos*. Estados Unidos. 1936. Direção: Charles Chaplin. Duração: 87 min.
- Assim cantinha a humanidade*. Estados Unidos. 1956. Direção: George Stevens. Duração: 201 min.
- Jango*. Brasil. 1984. Direção: Sílvia Tendler. Duração: 117 min.
- Memórias do cárcere* Brasil. 1984. Direção: Nelson Pereira dos Santos. Duração: 187 min.
- Europa*. Dinamarca. 1991. Direção: Lars Von Trier. Duração: 107 min.
- Longe do paraíso*. Estados Unidos. 2002. Direção: Todd Haynes. Duração: 107 min.
- Olga*. Brasil. 2004. Direção: Jayme Monjardim. Duração: 141 min.