

Causas del origen y expansión del Estado de Bienestar (Y ciudadanía en Brasil)

Dra. Angelita Matos Souza³¹

Resumo

O texto está dividido em duas partes: na primeira abordamos o tema do *Welfare State* – o debate sobre a origem e desenvolvimento - com base em alguns autores: Marshall, Offe, O'Connor, Esping-Andersen e Navarro. O objetivo é defender o enfoque que privilegia a dimensão política-conflitiva. Na segunda parte, o objetivo é a abordagem breve de algumas ideias conhecidas sobre cidadania no Brasil – fatores *transhistóricos* como cultura estatizante e tendência ao militarismo – propondo uma interpretação na qual os fatores históricos são mais importantes e argumentando que não tem sentido falar em *Welfare State* no Brasil.

Palavras chave: *Welfare State*, Capitalismo, Conflitos, Cidadania, Brasil.

Resumen

El texto está dividido en dos partes: en primer lugar, se abordó el tema del estado del bienestar - el debate sobre su origen y desarrollo - basado en algunos autores: Marshall, Offe, O'Connor, Esping-Andersen y Navarro. El objetivo es defender el enfoque que enfatiza la dimensión política-conflitiva. En la segunda parte, el objetivo es abordar algunas ideas conocidas acerca de la ciudadanía en Brasil - factores *transhistóricos* como la cultura estatista y la tendencia al militarismo - proponiendo una interpretación que elige a los factores históricos como más importantes y argumentando que no tiene sentido hablar de *Welfare State* en Brasil.

Palabras clave: *Welfare State*, Capitalismo, Conflictos, Ciudadanía, Brasil.

31 Professora na Universidade Estadual Paulista (UNESP). Bacharel em Ciências Sociais, Mestre em Ciência Política e Doutora em Economia Aplicada pela Universidade de Campinas (UNICAMP).

I. Causas do surgimento e expansão do Welfare State (e do seu não fim)

A bibliografia sobre as razões do surgimento e do desenvolvimento do *Welfare State* é extensa, não havendo aqui como realizar um balanço a respeito. Neste tópico, a intenção será apenas discorrer acerca de perspectivas conhecidas, defendendo a que nos parece historicamente mais acertada: a perspectiva cuja ênfase recai sobre a política e os conflitos de classes. À luz dessa exposição, no tópico seguinte, faremos alguns comentários sobre cidadania e *Welfare State* no Brasil.

Embora o fenômeno da assistência social possa ser identificado antes, interessa-nos o *modelo* de Estado conformado no século XX, especialmente após a II GM, nalguns poucos países de desenvolvimento capitalista avançado, onde foi criado um conjunto articulado de políticas e instituições com a função pública de proporcionar bem-estar social (não se tratando apenas de remediar situações de pobreza/dependência). Neste sentido, nem todo Estado que intervém no campo social merece a designação de *Welfare State*, para nós, isto não é possível se o conjunto de políticas sociais estiver longe da promoção do bem-estar social e algum grau relevante de redistribuição de renda que contribua para tanto. A garantia de tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todos como direito e não como caridade, deve proporcionar a percepção de bem-estar social, concretamente verificáveis.

Sobre as causas do surgimento e expansão do *Welfare State* é possível afirmar que as análises se dividem em duas vertentes: as causas são predominantemente de ordem econômica ou de ordem política. Para aqueles cuja ênfase recai sobre as causas de natureza econômica, o fenômeno do *Welfare State* seria resultado *necessário* da emergência das sociedades industriais e problemas sociais decorrentes ou, basicamente, uma resposta às necessidades do processo de acumulação capitalista. Já para os que enfatizam a dimensão política, da perspectiva societária, o destaque fica com o papel da classe trabalhadora na conquista de políticas sociais.

Com os riscos inevitáveis de empobrecimento das análises, neste texto iremos resumir as posições dos seguintes autores: Thomas H. Marshall, James O'Connor, Claus Offe, Gosta Esping-Andersen e Vicente Navarro. A escolha se justifica por serem os autores representativos das duas vertentes interpretativas mencionadas, com ênfase à dimensão econômica ou à política, aqui resumidas como: a luta política importa pouco; a luta política importa muito. Ademais os autores escolhidos costumam aparecer em qualquer revisão bibliográfica sobre o *Welfare State* (à exceção talvez de Navarro, selecionado pela posição próxima a de quem escreve). A perspectiva neoinstitucionalista ficará de fora, a despeito das contribuições de autores ligados ao enfoque, análises políticas de matriz *societária* têm a nossa preferência.

Tomada de posição que, por certo, não implica em negar que a emergência do *Welfare State* esteja relacionada às sociedades industriais e às determinantes do processo de acumulação capitalista, que o fenômeno possa servir à legitimação da ordem por meio de cooptação dos trabalhadores e que a dimensão institucional importa muito. Sem dúvida o *Welfare* deve ter contribuído para a legitimação da ordem social promovendo *acomodações* e seu incremento obedecido às lógicas de natureza político-institucional, processo que resultou em expansão, centralização do poder e fortalecimento do aparelho político de dominação. Mesmo assim não haveria razões para rechaço de conquistas sociais, longe disso. Por sua vez, a conjuntura traumática do pós-guerra, tendo em vista as experiências nazifascistas e duas guerras mundiais, favoreceu a emergência do *Estado como solução* (expressão de Peter Evans), ainda mais no contexto da divisão bipolar do mundo, com a URSS e seu sistema econômico angariando força política para os trabalhadores do Ocidente capitalista.

Entretanto, por mais que os fatores econômicos relacionados aos problemas sociais produzidos pelas sociedades industriais e às necessidades do processo de acumulação capitalista (legitimação da ordem, proletarianização e integração da força de trabalho, contribuições para o crescimento econômico) estejam na raiz das causas do surgimento e expansão do *Welfare State*, a explicação econômica não dá conta das várias formas assumidas por esse modelo de Estado capitalista, nem explica porque surgiu apenas no pós-guerra e em alguns países desenvolvidos (ESPING-ANDERSEN, 1990, 1991). São as análises políticas que podem elucidar tais questões, mas não estão desvinculadas da esfera econômica. O problema da ênfase num aspecto ou noutro – economia ou política – é justamente acreditar que o fenômeno do *Welfare State* possa ser entendido prescindindo da articulação entre as duas dimensões.

E vale salientar que não concebemos o Estado (o conjunto de funcionários políticos e de carreira) como arena neutra, sem vontade e poder próprios, arena na qual os agentes sociais brigariam em relativa igualdade de condições. Não, o Estado é uma instituição autônoma, com capacidade decisória distintamente do poder de classe, daí a luta para controlar diretamente ou exercer influência à distância sobre os ramos estatais decisivos (por exemplo, *fazendo* o presidente do Banco Central ou exercendo influência/pressão direta ou indiretamente sobre suas decisões). E ainda que se possa (ou deva) apreender o Estado da lógica relacional e seus órgãos fundamentais como campos de luta, as relações de poder são desiguais e os capitalistas conseguem transformar até conquistas trabalhistas em vantagens para o capital.

Agora, a luta política delimita a autonomia relativa do Estado, que pode se expandir em situações excepcionais de *equilíbrio* de forças entre classes (POULANTZAS, 1977). Contudo, não parece ser esse o caso dos anos dourados do pós-guerra, na fase superior do capitalismo, marcada pelo desequilíbrio de forças

entre classes antagônicas e intrabloco no poder nas formações sociais concretas, em favor do capital monopolista, a despeito da organização e pressão das classes trabalhadoras.

I.1 A luta política importa pouco

Thomas H. Marshall

Para Thomas H. Marshall, o representante mais conhecido da corrente da industrialização como fenômeno causal dos programas sociais, menos que aos conflitos e ações/decisões políticas a emergência do *Welfare State* estaria relacionada ao processo de industrialização. Em *Política Social*, conforme Arretche (1996), o autor identificará na Era Vitoriana (último quartel do século XIX) a origem do Estado de Bem-Estar Social na Inglaterra do pós-guerra, época caracterizada pela prosperidade econômica em que foram instituídas medidas de política social: leis de assistência aos indigentes, leis de proteção aos trabalhadores da indústria, medidas contra a pobreza etc. A razão para o surgimento dessas medidas encontrar-se-ia na industrialização e seus efeitos socialmente negativos, sendo o aparelho estatal construído importante ao desenvolvimento do *Welfare State* no pós-guerra. Na Inglaterra teria então se desenvolvido forças inerentes ao próprio sistema industrial, no sentido da consagração de direitos sociais, tanto que o movimento se reproduziria nas sociedades industriais avançadas em geral. Como escreveu Arretche, embora a ação política não seja irrelevante, para Marshall o movimento de consagração de direitos sociais independeria de correntes de pensamento ou partidárias:

As sucessivas alternâncias entre Partido Trabalhista e Conservador no poder têm pequena influência no curso do processo, ainda que possam ter influência sobre a ênfase no caráter estatal ou privado, voluntário ou compulsório de determinados programas. Assim, não é o Governo Trabalhista no poder, por exemplo, que explica o advento do Estado de Bem-Estar Social em 1946, mas as forças sociais propulsadas pela guerra. As duas guerras (bem como a depressão) são contudo, incidentes que vieram a acelerar a evolução lógica do sistema, dado que criaram um sentimento nacional de solidariedade propício ao desenvolvimento de programas de proteção social (ARRETCHÉ, 1996:19)

Entretanto, na sua referenciada obra *Cidadania, classe social e status*, Marshall (1967) propõe um esquema para a compreensão do caso inglês no qual a política tem maior importância, com os direitos políticos precedendo logicamente a con-

sagração dos direitos sociais. Para o autor, a cidadania comportaria três campos de direitos —direitos civis, políticos e sociais— e sua análise opera com um esquema evolutivo para a 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 à distribuição da riqueza socialmente produzida, de forma a amenizar a vulnerabilidade do trabalho ao capital (às leis do mercado)³².

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. 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 disposições antidemocráticas das classes dominantes (SAES, 2000). Em *Democracia ou bonapartismo*, Domenico Losurdo (2004), na mesma linha, destacará como burguesia & pensadores liberais se opuseram à cidadania política reivindicada pelos trabalhadores, sendo esse o entendimento 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:

(...) 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

32 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 seus representantes e de ser representante. No caso dos direitos sociais: liberdade dos constrangimentos e inseguranças impostos pelas *leis do mercado* à força de trabalho. Dimensão fundamental à definição do *Welfare State*: além da sensação de bem-estar, esse modelo de Estado deve relativamente libertar a classe trabalhadora dos constrangimentos das leis de mercado.

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 capitalismo e condição para consagração dos direitos políticos, todavia estes últimos contribuem mas não são condição para a consecução dos direitos sociais³³. 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 cidadania pelo mundo, até para explicar a pouca efetividade dos direitos que definem a cidadania moderna devido à inversão na ordem da sua evolução, como veremos ao abordar o caso brasileiro.

James O’Connor

James O’Connor (1977), na análise que faz da crise fiscal nos EUA, apresenta uma concepção sobre a origem e desenvolvimento dos programas sociais no pós-guerra cujas causas estão relacionadas às tendências gerais do capitalismo monopolista, não apenas nos EUA. Para o autor, no capitalismo monopolista a tendência é que as despesas estatais sejam superiores às receitas fiscais, na medida em que o Estado encontra-se às voltas com o desempenho de duas funções: acumulação e legitimação. Por um lado, deve fomentar a acumulação privada de capital, de outro precisa garantir certa harmonia social por meio de processos de legitimação que vão ao encontro dos serviços sociais amenizadores dos efeitos negativos do próprio processo de acumulação que o Estado precisa estimular, inclusive para fazer aumentar receitas e fazer frente aos gastos sociais.

O processo de acumulação, mormente no setor monopolista, geraria excedentes fundamentais às receitas fiscais, mas também excedentes no mundo do trabalho (desempregados) que o Estado tem que assistir para garantir certa harmonia social, o que determina a própria expansão do *Welfare State* (e do funcionalismo público) e mais déficits. Às duas funções estatais (acumulação e legitimação) corresponderiam diferentes tipos de gastos estatais, distinguidos

33 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). E conforme Saes: “(...) para Marshall, a instauração das liberdades civis se configura como um fenômeno essencial e necessário à reprodução do capitalismo. Já a participação do povo no poder político e o acesso do povo ao bem-estar material seriam ideais que poderiam ou não se concretizar nas sociedades capitalistas; ideais esses que, felizmente para os ingleses, teriam de fato se concretizado, por razões que o nosso autor qualificaria como “históricas”, na Inglaterra” (SAES, 2000:14). Quer dizer, nessa obra a história política é o definitivo.

como gastos com (1) *Capital Social*, mais ligados às necessidades da acumulação de capital, e (2) *Despesas Sociais*, mais ligadas às necessidades de harmonia social e a legitimação do Estado.

Os gastos sociais interessariam fundamentalmente à expansão do capital monopolista, cuja cara-metade é a expansão do Estado, processo financiado, sobretudo, pela arrecadação de impostos (socialização por meio do Estado), a fim de fazer frente às despesas envolvidas no processo de acumulação liderado pelo capital monopolista, o beneficiário último de uma lógica bastante contraditória, dentro da qual o autor destaca também as despesas militares. O Estado do pós-guerra seria um Estado inerentemente previdenciário-militar (mais previdenciário ou militar caso a caso), dimensão militar relacionada ao expansionismo do capital monopolista (imperialismo): "(...) o estado belicista tende a crescer devido à expansão do capital excedente, que não encontra aplicação internamente (em parte devido ao aumento da população excedente)" (O'CONNOR, 1977:154).

A releitura da obra do autor é interessante, pois em muitos aspectos bastante atual, especialmente à compreensão dos EUA. Mas a despeito da filiação marxista, sua explicação para a origem e desenvolvimento dos programas sociais, como escreveu Arretche:

(...) privilegia a lógica da expansão do capital, lógica esta que preside estas duas dimensões do fenômeno indistintamente. Ainda que a questão das classes sociais seja mencionada, a luta de classes não é considerada como elemento explicativo da dinâmica do fenômeno analisado. Em essência, são condicionantes de natureza econômica que determinam a forma de desenvolvimento do *welfare*, bem como sua emergência. Mesmo que a dimensão de legitimação seja uma dimensão da análise, ela o é do ponto de vista da necessidade de acumulação de capital pelo setor monopolista. (ARRETCHÉ, 1996)

Claus Offe

Para Claus Offe, autor também próximo ao enfoque marxista, o surgimento e a expansão do *Welfare State*, como em O'Connor, responderiam às necessidades do processo de acumulação capitalista. O fenômeno é visto como característico das sociedades capitalistas avançadas e responderia às necessidades de compensação dos problemas sociais gerados nas mesmas. Opções no campo político-ideológico teriam pouca importância e o Estado do pós-guerra seria um Estado intervencionista de maneira distinta das formas anteriores, mais restritas à alocação dos recursos. No pós-guerra, em função das formas assumidas pelo processo de acumulação, o Estado se envolveria mais diretamente na produção

e oferta de serviços sociais, segundo uma lógica preventiva e paliativa, num constante e contraditório processo de autoadaptação. (ARRETCHE, 1996)

Num texto escrito com Lenhardt (1984), a ênfase recai sobre o processo de proletarianização da força de trabalho. Os autores apresentam duas noções: a de *proletarianização passiva*, com o indivíduo destituído dos meios próprios de subsistência; e a de *proletarianização ativa*, referente à venda pelo indivíduo da sua força de trabalho no mercado, sendo a passagem da primeira condição a segunda não automática ou natural. Daí o papel do Estado, crucial à promoção da integração do produtor direto ao trabalho assalariado, garantindo a reprodução das relações assalariadas de produção, processo no qual as políticas sociais seriam centrais para integração e socialização da classe operária no capitalismo.

Além da função de proletarianização, a expansão das políticas sociais estaria relacionada às lógicas internas ao aparelho estatal, independente das necessidades/exigências de qualquer grupo ou classe social. Ou seja, para além da função integrativa (conciliando interesses antagônicos) a expansão do *Welfare State* estaria ligada à dinâmica interna da esfera estatal, às formas como seus membros elaboram políticas segundo concepções e interesses próprios, orientados em grande parte pelo interesse na acumulação privada da qual dependem os recursos fiscais, convergência de interesses que nortearia a *seleção* das políticas estatais. Leitura que aproximaria os autores das correntes neoinstitucionalistas: apesar de responder às exigências do processo de acumulação, o desenvolvimento do *Welfare State* seria explicado no âmbito das estruturas estatais interessadas na sua expansão (OFFE e LENHARDT, 1984; ARRETCHE, 1996).

Perspectiva alinhada com aspecto importante nos escritos de Offe (1984a) no campo da teoria de Estado. Como é conhecido, o autor (assim como Fred Block, Adam Przeworski entre outros), entende o intervencionismo estatal do pós-guerra a partir da ideia da *dependência estrutural* do Estado face ao processo de acumulação capitalista no setor privado. Diríamos que compreende as razões do Estado atender prioritariamente aos interesses capitalistas dominantes a partir da ideia de convergência material de interesses. Ainda que seja a produção de bens e serviços pelo setor público relevante, os recursos materiais do Estado dependem da riqueza gerada pelo setor privado, sendo que qualquer queda no nível de investimento e de empregos se traduz em menor arrecadação tributária e em dificuldades de financiamento do déficit público (OFFE, 1984a; SOUZA, 2009).

Como a sociedade inteira depende do processo de acumulação no setor privado - do emprego, renda e possibilidades de consumo gerado neste setor – a atuação dos governantes acaba circunscrita àquelas decisões que, teoricamente, sejam capazes de garantir o lucro e, por conseguinte, o investimento privado dos capitalistas. A conclusão é que a atuação do Estado em favor dos capitalistas não deixa de se pautar por *razões de Estado*, no sentido da realização dos

seus interesses fiscais e, em larga medida, dos interesses da sociedade como um todo. Atualmente um argumento bastante questionável tendo em vista as reformas neoliberais dos anos 1990 em vários países, com privatizações de empresas públicas lucrativas e, mais recentemente, a impotência dos Estados para impor limites/regulamentações aos mercados financeiros. (OFFE, 1984a; SOUZA, 2009)

Por fim, interessa a discussão de Offe (1984b) sobre o papel do *Welfare State Keynesino* na convivência entre capitalismo e democracia de massas no pós-guerra, desacreditada tanto por liberais como por marxistas dos séculos XIX e 1ª metade do século XX. Os dois componentes estruturais do capitalismo democrático da 2ª metade do século XX teriam sido conformados durante ou em consequência das duas guerras mundiais: a democracia de massas após 1ª GM e o *Welfare State Keynesino* após a 2ª GM. E na compreensão da compatibilidade entre capitalismo e democracia, o autor destacará (à luz de autores bem diferentes como Max Weber, Rosa Luxemburgo e Robert Michels) os efeitos das estruturas organizacionais dos partidos políticos na promoção de desradicalização ideológica, desativação dos quadros e erosão de identidades coletivas. Da mesma forma, o *Welfare State Keynesino*, ao contribuir para o crescimento com distribuição de renda, teria sido fundamental à desradicalização política e acomodações ao sistema capitalista.

A ideia central é a de que os dois componentes - a democracia de massas e o *Welfare State Keynesino* – não seriam mais sustentáveis: as formas partidárias desafiadas por novas modalidades de ação política, tais como movimentos sociais, arranjos corporativos e repressão autoritária no interior do capitalismo democrático. Ao passo que o *Welfare State Keynesino*, em que pese sua contribuição para o crescimento econômico e à integração social, teria se tornado disfuncional, exaurido pela rotinização. Segundo o autor, políticas estatais rotineiras perdem eficácia, promovendo acomodações que podem inibir crises e também a função positiva dessas: a destruição criativa. O *Welfare State* ainda solaparia investimentos e incentivos ao trabalho, além de ser difícil impor uma “regra de parada”, sobretudo em meio à livre competição eleitoral. E as demandas crescentes sobre os Estados, tanto pela mão de obra como pelo capital, elevariam em níveis sem precedentes a dívida pública, obrigando governos a reduzirem programas estatais de bem-estar social. (OFFE, 1984b)

O futuro poderia, enfim, comprovar a tese da incompatibilidade entre capitalismo e democracia? Para o autor, sim e não, pois apesar das dificuldades crescentes à reprodução do *welfare* e possíveis aumento dos conflitos sociais e políticos não mediados institucionalmente, a estrutura social estaria muito além de qualquer dimensão binária e a complexidade das relações de classes poderia funcionar como anteparo às soluções de incompatibilidade abertas. Trinta anos depois é possível afirmar que o autor tinha razão: o capitalismo democrático, combinando democracia de massa & *welfare state keynesiano*, segue existin-

do, abalado/enfraquecido nestes dois alicerces, mas longe de ter sido destruído. Para nós, por razões mais de ordem política que relacionadas às *necessidades* do processo de acumulação capitalista, de resto responsável pelo enfraquecimento da combinação em questão.

1.2 A luta política importa muito

Gosta Esping-Andersen

Baseado na análise comparativa entre países capitalistas desenvolvidos, Esping-Andersen (1990) vai distinguir três regimes de *Welfare State* e na explicação de sua origem e expansão enfatizará o fator político, com destaque para atuação da classe trabalhadora que desde as primeiras formas organizacionais no capitalismo teria lutado por reformas sociais visando desmercantilizar a força de trabalho e consumo, fossem as forças políticas envolvidas reformistas ou revolucionárias. Fenômeno universal que, todavia, não explicaria os vários arranjos sociais do pós-guerra, compreensíveis a partir das alianças de classe que marcam a história política em cada país. Para o autor é fundamentalmente a abordagem das alianças de classes que permitiriam identificar resultados distintos entre países marcados por variáveis similares, ou seja, movimentos operários igualmente fortes podem resultar em regimes de *welfare* distintos: mais corporativistas, mais liberais ou mais universalistas. Tudo depende das diferentes formas de coalizões moldadas em meio a determinantes de natureza político-ideológica traduzidos na luta política.

Em síntese, temos de pensar em termos de relações sociais, e não apenas em categorias sociais. Enquanto as explicações de funcionalidade estrutural identificam resultados convergentes do *welfare state* e os paradigmas da mobilização de classe vêem grandes diferenças, mas distribuídas de forma linear, um modelo interativo como a abordagem da coalizão volta a atenção para regimes distintos de *welfare states*. (ESPING-ANDERSEN, 1991: 97)

Em cada país, a solução dos conflitos distributivos universais ao capitalismo assumiria formas particulares a depender do poder político da classe trabalhadora, avaliado a partir da capacidade de organização sindical e força da esquerda no parlamento -o peso e a permanência de partidos socialistas no poder- assim como, entre partidos da classe trabalhadora em geral, a capacidade de construir alianças e maiorias legislativas. Igualmente importantes seriam as forças adversárias, seu grau de unidade ou fracionamento político. Os três regimes propostos pelo autor serão mais ou menos favoráveis às *leis do mercado* (liberais),

conforme as variáveis da história política de cada país, sendo possível identificar trajetórias históricas similares resultando em modelos distintos, com diferenças institucionais nas formas de prestação dos serviços sociais. E como dissemos, o autor identificou três regimes de *Welfare State*:

1. *O social-democrata*: desenvolvido fundamentalmente no norte da Europa, especialmente nos países escandinavos, países nos quais o movimento operário teria sido capaz de conquistar políticas sociais mais amplas, tendo em vista a força de partidos sociais democratas no parlamento por longo tempo. Sendo que os partidos não socialistas encontraram maiores dificuldades de união e os socialistas lograram alianças com a pequena burguesia e com os proprietários rurais. O resultado foram sistemas de proteção abrangentes e de caráter universalistas (desvinculados do montante de contribuição efetuado pelo beneficiário), assegurando condições mínimas de renda segundo princípios igualitários mais que meritocráticos.
2. *O regime ou modelo conservador-corporativista*: predominante em países como Alemanha, Áustria, França, Japão, Bélgica e Itália, países nos quais a Igreja teve um papel poderoso na condução das reformas sociais e o absolutismo foi mais lentamente abolido. Nestes países os movimentos operários foram influenciados pelo catolicismo e os sistemas de proteção marcados pelo corporativismo. O controle estatal *paternalista* foi mais marcante e a estratificação ocupacional, meritocrática-particularista, impôs divisões no interior da classe trabalhadora, dificultando a conformação do modelo social democrata mais universalista.
3. *O regime ou modelo liberal*: predominante nos países de tradição anglo-saxônica, como os Estados Unidos, Austrália, Canadá e Suíça e, em certa medida, a própria Grã-Bretanha. Contrariamente ao modelo social democrata, as políticas sociais no regime liberal são focadas nas situações de pobreza e dependência temporárias (desemprego, doenças), estigmatizam os dependentes e estimulam a busca de serviços privados pelos que podem pagar (criando um sistema dualista). Este sistema identifica-se à defesa do Estado regulador mais que provedor e valoriza o mérito como critério distributivo (com base na contribuição individual).

Outros autores vão propor alterações no modelo proposto, agregando outros fatores (como aqueles característicos de países mediterrâneos), mas o fato é que toda proposta de tipologia passaria a dialogar com a de Esping-Andersen (1990, 1991), sendo sua análise abrangente e valorosa, combinando fatores estruturais e conjunturais, resgatando especificidades históricas e conferindo papel fundamental à luta política.

Vicente Navarro

Vicente Navarro (1993) afirma que duas correntes de pensamento, raramente entrelaçadas, teriam predominado nas análises acerca do Estado do Bem-Estar Social: uma centrada no Estado, a outra fundamentalmente no processo de produção. Para o autor, as análises do *Welfare State* seriam muito variadas e sujeitas a numerosas influências, dentre elas destacará a da Escola de Frankfurt, perspectiva que reforçaria a ideia de legitimação, cooptação das classes trabalhadoras e fortalecimento do capitalismo no Ocidente desenvolvido por meio do consenso entre as classes. Visão que, segundo Navarro, apareceria em vários autores, alguns centrados no Estado outros na produção: James O'Connor, Claus Offe, Adam Przeworski, Michael Burawoy, Michel Aglieta, Michael Piore e Charles Sobell.

Os autores que se concentram na atuação do Estado destacariam o papel das reformas sociais no fortalecimento das relações capitalistas, enquanto para aqueles que focam a produção o reforço viria das reformas no processo produtivo (fordismo). Seja como for, as reformas sociais do Estado e no processo produtivo teriam servido à legitimação do sistema capitalista. O foco privilegiado pode ser distinto, mas as conclusões políticas seriam similares, girando em torno do fator consenso/legitimação. A Navarro interessa justamente rebater tal perspectiva, mormente teses segundo as quais as políticas de distribuição de renda com o *Welfare State* e os aumentos salariais do pós-guerra (e antes da II GM, os atribuídos ao gênio visionário de Henri Ford) seriam produtos da consciência entre capitalistas de que tais mudanças eram produtivas à legitimação da ordem e ao consumo de massa necessário em decorrência do aumento na produção de mercadorias.

(...) Dessa forma, o Estado de Bem-Estar —um triunfo da classe trabalhadora, conquistado com um custo enorme de sangue, suor e lágrimas— é considerado uma reforma legitimadora, outorgada pela classe capitalista com o efeito de criar uma aceitação consensual de seu papel. Para o pensamento fordista, o Estado de Bem-Estar é um passo histórico astuto dado pela classe capitalista, que não só legitima o papel do capital, como além do mais assegura o consumo da produção em massa introduzida por Henry Ford (NAVARRO, 1993:161).

Conforme Navarro a esquerda não deveria reproduzir essa “versão da história propugnada pela classe capitalista”, na qual inclusive Henry Ford desponta como um empresário visionário, concedendo altos salários e promovendo o consumo. Efetivamente, a introdução da produção em massa é que teria gerado enorme resistência por parte dos trabalhadores da FORD, num dos momentos mais tensos da história da classe operária dos Estados Unidos. Assim, o que teria forçado

Henry Ford a pagar salários relativamente altos à época seria a pressão da classe trabalhadora em sua empresa, onde a rotatividade dos trabalhadores estava entre as mais altas dos Estados Unidos. Uma vez obrigado a conceder aumentos salariais, Ford logrou apresentar-se como “o melhor amigo dos trabalhadores”, numa das campanhas de relações públicas mais notórias do período, no entanto não vacilaria em reduzir os salários quando a resistência dos trabalhadores fosse debilitada pela repressão, além de ter se contraposto firmemente ao *New Deal*. (NAVARRO, 1993:161-162)

Sequer se poderia pressupor que certa consciência dos capitalistas em torno das vantagens do *Welfare State* foi adquirida em meio à organização e capacidade de pressão dos trabalhadores. Para Navarro, essa consciência capitalista nunca existiu, as conquistas sociais foram impostas aos capitalistas pelas lutas dos trabalhadores. O autor apresenta em números a correlação entre a criação de partidos trabalhistas, sindicatos, eleições e a seguridade social, relacionando pressão dos trabalhadores & gastos sociais/aumentos salariais, com destaque para os períodos eleitorais: “(...) A seguridade social, um ingrediente-chave do Estado de Bem Estar, foi um dos inúmeros programas estabelecidos graças a pressões exercidas pela classe trabalhadora” (NAVARRO, 1993: 162).

A análise é interessante e permite rebater argumentos que identificam a mobilização de classe na origem do *Welfare State* como eminentemente sueca (ou nórdica), na medida em que o autor apresenta números acerca dos EUA, onde por razões políticas-ideológicas o *Welfare State* sempre foi mais fraco, no entanto o conquistado o foi duramente pelos trabalhadores. Enfim, por toda parte no mundo desenvolvido: “As reformas não são concedidas são conquistadas. E a ampliação de direitos sociais, políticos e econômicos foi conquistada, contra os desejos da classe capitalista” (NAVARRO, 993:166)³⁴.

Conquistas sociais anteriores ao final dos anos sessenta (1968), contestando assim teses segundo as quais a expansão do *Welfare State* teria se dado de forma a controlar as massas e evitar levantes revolucionários no horizonte da virada da década de sessenta para a de setenta. Ao contrário, as reformas são anteriores às rebeliões desse período, as quais, de fato, refutaram a ideia de consenso em torno do capitalismo: não haveria consenso nenhum e os *levantes* do final dos anos 1960 são demonstrações disso.

34 Em outro texto (1991), o autor falará de *welfare* e *keynesianismo militar*, discorrendo sobre o peso do último nos EUA (Era Reagan), a abordagem lembra a de O’Connor e vale notar que o *keynesianismo militar*, ao contribuir para com o dinamismo econômico (e saídas individuais e privadas de seguridade) pode ter efeito de bem-estar similar ao do *keynesianismo social*. E a despeito do modelo liberal predominante nos EUA, os níveis salariais e de distribuição de renda no país até início dos anos 1980 – dando sustentação concreta à crença no sonho americano – permitem falar em *welfare* no caso americano, ademais serviços universais em áreas como saúde e educação não eram de qualidade ruim e, ainda hoje, se compararmos ao padrão brasileiro, talvez concluamos que são bons.

Para Navarro, o problema maior com a teoria do consenso seria limitar a explicação da reprodução da ordem capitalista a duas alternativas: coerção ou consenso, quando existe outra: a aceitação não consensual, na qual os trabalhadores podem não aceitar a ordem social, mas não acham possível implodi-la, sendo que essa aceitação não consensual pode existir no âmbito estatal ou fabril. Conforme o autor: “As teorias da legitimação enfatizam em demasia o papel das ideologias dominantes e prestam pouca atenção às prementes necessidades da existência material” (NAVARRO, 1993:172). Dados apresentados sobre os EUA reforçariam essa opinião:

(...) a maioria dos trabalhadores dos Estados Unidos não acredita que os empresários e os trabalhadores tenham interesses compatíveis. E não acredita que o sistema econômico os beneficie. A ausência de rebeliões operárias nos locais de trabalho não se deve a seu consenso, mas ao fato que não vêem como podem modificar a situação, seja individual ou coletivamente, aos seus temores de que os custos individuais de estimular a mudança possam ser demasiado altos e à sua impossibilidade de participar nas formas organizativas necessárias devido às demandas que a sobrevivência diária lhes impõe. Uma situação similar foi descrita na Grã-Bretanha e em outros países (NAVARRO, 1993: 172).

No período 1968-1973, muito embora a maioria das análises sobre o período se concentre nos movimentos estudantis, teriam ocorrido aumentos significativos de participações em greves na Itália, Austrália, França, Finlândia, Nova Zelândia, Reino Unido, Japão, Estados Unidos, Islândia, Canadá, Bélgica, Dinamarca, Suécia, Alemanha e Holanda. Em muitos casos envolvendo a tomada e posse das fábricas, movimentos grevistas que tiveram enorme impacto, reivindicando o controle operário sobre o processo de trabalho, com algumas conquistas nessa direção. Politicamente, o aumento da popularidade do *Welfare State* e o crescimento do movimento socialista também assustaram capitalistas. Diante disso, a internacionalização da produção e a adoção do denominado “modelo japonês” é que pode, segundo Navarro, ser considerada uma resposta do capital aos movimentos trabalhistas.

Por fim, o autor se dedica a rebater teses sobre o suposto “desaparecimento das classes na política”, no máximo poderíamos falar em *aceitação não consentida* e os dados apresentados apontam para a sobrevivência e mesmo fortalecimento da identidade de classe nos anos 1980. Em suma, a tese do consenso é veementemente rechaçada, fundamentalmente o conflito de classes impôs o *Welfare State* no pós-guerra, à revelia do que gostariam capitalistas.

I.3 Balanço breve

Dentre as análises resumidas aqui são as que destacam a luta política as que nos parecem mais ricas e acertadas. A partir dos anos 1990 é evidente que o desenvolvimento das forças produtivas e o fator Ásia contribuíram para o enfraquecimento dos movimentos trabalhistas em todo mundo. Politicamente a empreitada liberal (com seus *think tanks*) obteve muito sucesso. No balanço geral, econômico e político, ao que tudo indica, o capitalismo tem se reencontrado com sua essência, que não são os direitos sociais, estes estão na essência dos movimentos trabalhistas (como entendemos Esping-Andersen). De fato, como escreveu Belluzzo, nas últimas décadas assistimos ao “desenvolvimento das formas avançadas, isto é, mais *socializadas e contraditórias* de geração do valor e de avaliação da riqueza”, promovendo mecanismos de acumulação que buscam a independência das leis da produção de mais-valia e das normas de reprodução e acumulação do capital produtivo, mudanças que têm levado o mundo do Estado de Bem-Estar às portas da barbárie (BELLUZZO, 2013: 123).

Seria finalmente o término da convivência entre capitalismo e democracia? À maneira de Offe, diríamos que sim e não. Por enquanto, está tudo mais complexo e indefinido, mas nada leva a crer que novos *arranjos* não possam surgir em função da combinação da pressão das ruas com eclosões de crises novas e mais intensas. Ademais, pesquisas indicam que, a despeito dos ataques, o fim do *Welfare State* não se materializou, os gastos sociais teriam inclusive aumentado, sendo o *mal-estar* atual relacionado a fatores externos a esse modelo de Estado: emergência asiática, crise financeira. O *Welfare State* teria inclusive contribuído para amenizar os efeitos negativos das mudanças e crises recentes (KERSTENETZKY, 2012). Isto é, não parece tarefa fácil destruir esse modelo de Estado capitalista, mas se um dia vier a ocorrer, a convivência entre capitalismo e democracia de massas deve se tornar ainda mais frágil e as saídas abertamente autocráticas não devem ser descartadas, mesmo nos países de desenvolvimento capitalista avançado.

Finalmente, como dissemos no início deste texto, defenderíamos a perspectiva que nos parece historicamente mais acertada: a política, com ênfase aos conflitos sociais. Tomada de posição que não implica em negar causações de ordem econômica, pelo contrário. A emergência do *Welfare State* está evidentemente relacionada aos problemas sociais gerados pelas sociedades industriais e ao processo de acumulação capitalista. E sem dúvida contribuiu para com a legitimação da ordem capitalista, para com a integração do proletariado e para o crescimento econômico (em períodos recessivos ao menos para com a manutenção da renda), o que interessa ao processo de acumulação capitalista.

Entretanto, os fatores econômicos não dão conta de explicar as várias formas assumidas por este modelo de Estado, nem o porquê do *Welfare State* ter se

consolidado e se expandido no pós-guerra. Para nós, o fator sobredeterminante é de ordem política, diz respeito aos conflitos de classes na conjuntura do pós-guerra, por certo articulados à esfera econômica. Conjuntura traumatizada pelas experiências nazifascistas e duas guerras mundiais, num contexto da divisão bipolar do mundo, com a URSS e seu sistema econômico dito socialista angariando forças políticas para os trabalhadores do Ocidente capitalista. Outrossim é certo que seu incremento obedeceu às lógicas internas aos Estados nacionais, político-institucionais.

Não obstante, se poderia objetar que não tendo o *Welfare State* sido destruído sequer sob a forte hegemonia do pensamento liberal nas últimas décadas, se não estariam corretas teses que de certa forma conferem menos importância à dimensão luta política: qualquer que sejam os governos (trabalhistas ou conservadores, por exemplo) esse modelo de Estado segue seu curso por razões socioeconômicas que se impõem ao mundo político. Novamente optaríamos pela perspectiva política: não é tarefa fácil destruir o *Welfare State* devido às reações populares que o esforço tende a produzir, sem falar no peso do próprio funcionalismo público, autointeressado na sua manutenção/expansão ou por sincera convicção político-ideológica. E vale observar que, se mesmo partidos políticos à esquerda aderiram às reformas de cunho neoliberal, a resposta das massas vem sendo a aposta na ação política que prescindem dos partidos. Como previra Offe (1984b), no entanto, por enquanto, não é possível afirmar que o enfraquecimento das instituições tradicionais (partidos/sindicatos), num contexto de crise capitalista, não possa oxigenar a democracia de massas e o *welfare state keynesiano*, ao invés de destruir de vez tal combinação.

II. Cidadania no Brasil

José Murilo de Carvalho (2013), numa obra obrigatória sobre a evolução da cidadania no Brasil, argumenta que uma das razões para as dificuldades na consecução da cidadania no país pode estar relacionada com a inversão na ordem da conquista dos direitos: “A cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. (...) A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo (2013: 220)”. Conforme o autor, os direitos sociais vieram primeiro e avançaram mais nos períodos ditatoriais - ditadura Vargas e ditadura militar -, sendo que ainda hoje muitos direitos civis seguem inacessíveis à maioria da população.

Para Carvalho, por certo não seria correto achar que há um único caminho para a cidadania, historicamente não foi assim sequer dentro da própria Europa, mas seria razoável supor que “caminhos diferentes afetam o produto final, afe-

tam 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. Entre as várias consequências dessa inversão a mais importante seria 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, Getulio Vargas, Jânio Quadros e Fernando Collor, possuíam traços messiânicos. Sintomaticamente, nenhum deles terminou o mandato, em boa parte por não se conformarem com as 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). 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 foram conferidos em períodos autocráticos. E nos EUA, onde a idolatria ao Estado não parece fazer parte da cultura política, direitos civis universais foram reconquistados somente nos anos sessenta do século XX. Quanto ao corporativismo dominante em movimentos sindicais e na distribuição de direitos sociais, outro fator *limitante* relacionado à inversão na ordem dos direitos segundo Carvalho (2013), é preciso ter em conta que existem *Welfare States* avançados dentro do modelo corporativo/conservador. Ou seja, parece-nos que os argumentos centrais do autor são controversos. Por isso, vamos expor um caminho interpretativo um pouco distinto.

II.1 O trabalho escravo

O ponto de partida *trabalho escravo* representa em todos os sentidos um enorme atraso histórico para a evolução da cidadania em qualquer lugar, resultando sempre em restrições (formais ou informais) ao seu exercício, com a conformação de um sistema de valores hierárquico, racista, antiuniversalista, marcado pela desvalorização do trabalhador braçal. O que, sem dúvida é reconhecido por Carvalho (2013), contudo o autor confere peso decisivo à inversão na ordem dos direitos e, por conseguinte, à *estadania* reforçada pela cultura ibérica. Não obstante, comparando Brasil e EUA, menciona algumas diferenças que vale retomar.

A escravidão no Brasil era um fenômeno bastante difundido, apesar de mais concentrado em algumas regiões. Diferentemente dos EUA, onde estava limitada aos estados do sul, sobretudo os produtores de algodão. 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 reprimidos. Sem falar que quilombos que sobreviviam mais tempo acabavam reproduzindo em alguma medida a escravidão e muitos libertos possuíam escravos (praticamente não havia modelo alternativo). E enquanto nos EUA, interpretações protestantes (Carvalho menciona os *quakers*) se contrapuseram à escravidão, no Brasil a igreja católica não combateu o regime de trabalho em nenhuma instância (interpretação bíblica ou em ação prática). Diferenças de tratamento aos ex-escravos após a abolição nos EUA também são observadas pelo autor: distribuição de terras, incentivo ao alistamento eleitoral, esforço significativo de congregações religiosas e governos para educar os libertos. Embora com o fim intervenção militar no Sul algumas conquistas tenham se perdido e retomadas apenas 100 anos depois, para Carvalho: “(...) 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) limitava a participação política democrática de maneira generalizada, é certo que sob práticas oligárquicas analfabetos pudessem votar, mas isso não representava nenhum avanço. Apenas na atual experiência democrática, afrodescendentes têm conseguido se organizar mais em defesa dos seus interesses. De todo modo, também sobre os EUA é possível afirmar que uma semente que levou cem anos para dar frutos é indicativa do quanto a herança discriminatória da escravidão foi forte lá como aqui.

Em suma, as relações de produção escravistas produzem efeitos nefastos para o desenvolvimento da cidadania em qualquer país que tenha passado por

essa experiência³⁵. Historicamente, é o fator limitante mais importante para a modernização brasileira, mais importante que qualquer cultura *estadocêntrica* e tendência ao militarismo (ligada ao messianismo), supostamente herdadas da tradição ibérica, ideias recorrentes nos estudos sobre cidadania no Brasil.

II.2 Desenvolvimento capitalista e cidadania política no Brasil República

A alternância de períodos democráticos e ditatoriais na República brasileira³⁶ tem a ver fundamentalmente com as características do processo de desenvolvimento capitalista: tardio, dependente e acelerado. Conforme Décio Saes (2001), menos que à tendência (*transhistórica*) intervencionista da burocracia militar, a instabilidade dos regimes políticos no Brasil está, sobretudo, relacionada às características do processo de desenvolvimento capitalista e cada intervenção militar apresenta especificidades ligadas às redefinições da hegemonia política no interior do bloco no poder.

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, bem como a necessidade de 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 a despeito das intervenções militares nas soluções às crises políticas, há inúmeras diferenças entre elas, o *genérico* se restringindo ao fato de que golpes, assim como revoluções, demandam o uso da força (bom, o estado de direito também, mas não para mudanças de governos). A seguir fazemos um breve resumo histórico.

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 ligado à economia cafeeira, disputas entre estados exporta-

35 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.

36 Democracia “oligárquica” entre 1894 e 1930; período de transição, entre 1930 e 1937; ditadura estadonovista, de 1937 a 1945; democracia nacional-populista, de 1946 a 1964; ditadura militar, de 1964 a 1984; novo regime democrático-constitucional, a partir de 1988.

dores 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 de 1930 contra o domínio paulista, inaugurando a fase de transição caracterizada pela crise de hegemonia no interior do bloco no poder: a burguesia cafeeira paulista 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. Daí ser o golpe de 1930 chamado revolução – Revolução de 1930 –, pois abriu a fase da revolução industrial no país. O movimento antivarguista de 1945 e 1954 está relacionado ao apoio tívio ao processo de industrialização da parte da burguesia local, inclusive da burguesia industrial, mas especialmente das frações burguesas ligadas à economia agroexportadora, que sustentaram em grande parte o processo de industrialização via confisco cambial (mecanismo por meio do qual o governo transferiu recursos das exportações para a industrialização).

Na fase de transição (1930-1964) a burocracia estatal protagonizará a revolução industrial no Brasil, a crise de hegemonia conferiu ao Estado autonomia 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 estatal. Assim como as instabilidades que resultaram em intervenções militares antivarguistas (mesmo após sua morte) também não ocorreram num vazio social, militares não tentam golpes sem base social. Ou tentam, contudo dificilmente têm êxito, como não tiveram contra o governo JK e seu tripé envolvendo capitalistas locais, estrangeiros e empresas estatais, que também contemplava parcelas dos setores médios urbanos e da burocracia estatal. As intervenções ou tentativas de intervenções militares estão relacionadas às disputas de poder intracúpula burocrática, mas essas expressam também, quando não fundamentalmente, a resistência de frações burguesas anti-industrializantes e o apoio instável da burguesia industrial ao projeto de industrialização, que, por certo, só foi possível em meio à crise hegemônica e fortalecimento de tipo *bonapartista* do Estado.

A saída para a ditadura militar em 1964 está relacionada ao poder dos representantes do grande capital local desenvolvido no período populista, associado ao capital internacional, que apoiaram o golpe contra o *modelo* populista, especialmente contra as reformas sociais em relação as quais aquele modelo pretendia avançar. 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 capital estrangeiro. Sendo que durante a ditadura a

autonomia dos governos militares no campo eminentemente político seria cada vez mais delimitada pelo *modelo* dependente associado em curso, seguramente estimulado pelas afinidades ideológicas da tecnoburocracia com tal modelo, monopolista/concentrador da riqueza, mas principalmente devido à capacidade dos capitalistas de exercerem pressão direta ou indireta sobre os rumos das políticas de Estado e reagirem duramente quando limitada tal possibilidade, como tentaria o governo Geisel (SOUZA, 2009).

Enfim, a hipótese³⁷ é que muito mais que uma tendência *transhistórica* militarista, os golpes têm a ver com transformações rápidas no contexto do capitalismo retardatário e dependente. A burguesia cafeeira alcançou rapidamente a hegemonia política com o declínio de outros produtos de exportação, a crise de 1929 permitiu seu deslocamento do controle do governo federal; uma crise de hegemonia se instalou entre 1930-1964, fase de transição marcada por muitas instabilidades *resolvidas* pelo golpe de 1964. A política econômica da ditadura militar corresponderá sobretudo aos interesses do capital monopolista associado, com destaque para o setor financeiro. Em síntese, é tudo muito rápido na transição capitalista no Brasil, promovendo deslocamentos de poder econômico & político, *solucionados* por meio de intervenções militares, com características distintas em cada caso (1889, 1930, 1945, 1954, 1964).

II.3 Direitos Sociais e *Welfare State* no Brasil

Para concluir, faremos apenas comentários breves sobre direitos sociais e o uso da denominação *Welfare State* (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 polícia com 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.

E o fato é que direitos sociais no Brasil avançaram mais nos dois períodos ditatoriais, que se assemelham tanto pela ênfase aos direitos sociais como pela forte intervenção do Estado visando o desenvolvimento econômico (CARVALHO, 2013:157). A redemocratização nos anos 1980 e o que se denominou chamar *Constituição Cidadã* seriam promessas acalentadas de prosperidade em parte

37 Seguindo textos de Saes sobre cidadania, ver bibliografia.

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, em práticas que alguns autores identificam como bonapartistas ou populistas. Mas tudo ainda está em debate no que tange à compreensão do 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 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 do 1º mundo, especialmente a dos países do norte da Europa, ao se deparar com a utilização da denominação *Welfare State* para o Brasil, tenha como 1ª reação achar graça do que evidentemente não é engraçado. Quer dizer, a percepção do que seja o regime de *welfare* 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, como salientou Carvalho (2013), é difícil mesmo falar na efetividade dos direitos civis para a maioria da população, que dirá em bem-estar social. Certamente porque muitos dos direitos sociais por aqui não foram propriamente conquistados, mas concedidos, fator a ser considerado na abordagem acerca da péssima qualidade de tudo. Ou seja, o problema não é a inversão *marshalliana*, mas as formas históricas pelas quais direitos vão sendo consagrados. Hoje, 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 ou bastante limitados nas duas ditaduras (a 1ª durou oito anos e a 2ª vinte), sendo as experiências democráticas de 1889-1930 e de 1945-1964 consideradas igualmente limitadas pelo domínio oligárquico e pelo populismo 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, onde as políticas sociais têm baixo poder redistributivo. Um mínimo de bom senso no uso de terminologias e conceitos tem que ser praticado nas Ciências Sociais.

Referências

- ARRETCHE, Marta T. S. (1996). Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 39, p. 3-40,.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga. (2013) *O capital e suas metamorfoses*. São Paulo: UNESP,
- CARVALHO, J.M. (2010). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 14ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- CODATO, Adriano e Renato Perissinotto.(2011) *Marxismo como ciência social*. Curitiba: Ed. UFPR.
- DRAIBE, Sônia. (1985) *Rumos e Metamorfoses*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- As Três Economias Políticas do Welfare State. São Paulo. (1991) *Revista Lua Nova*, nº 24, setembro .
- KERSTENETZKY, Célia Lessa. (2012). Sobre a “Crise” do Estado de Bem-Estar: Retração, Transformação Fáustica ou o Quê? DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 55, nº 2..
- LOSURDO, Domenico. *Democracia ou bonapartismo*. (2004). Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, Ed UNESP.
- MARSHALL, Thomas H. *Cidadania, classe social e status*.(1967). Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- NAVARRO, Vicente. (1993) Produção e estado de bem-estar. O contexto político das reformas. *Revista Lua Nova*, nº 28-29. São Paulo, abril 1993.
- O’CONNOR, James. *EUA: (1977) A Crise Fiscal do Estado*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- OFFE, Claus. Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas. In: *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984a.
- A democracia partidária competitiva e o “Welfare State keynesiano”. In: *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984b.
- E Gero Lenhardt. Teoria de Estado e política social. (1984) In: *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- POULANTZAS, Nicos (1977). *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes,1977.
- SAES, Décio A. M. Cidadania e Capitalismo (uma Abordagem Teórica) (2000). Disponível em <http://www.iea.usp.br/pesquisa/publicacoes/textos/saescidadania.pdf>, acessado em 02/10/2014.
- A questão da evolução da cidadania política no Brasil. *Estudos Avançados* 15 (42). São Paulo, maio/agosto 2001.
- SOUZA, Angelita M. *deus e o diabo na terra do sol* (Estado e economia no Brasil). São Paulo: Annablume, 2009.